UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA

VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO

***JUDICIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ESTUDO
SOBRE AS SUAS MOTIVAÇÕES NO CASO DO PORTO DE SÃO
SEBASTIÃO - SÃO PAULO***

**SÃO PAULO
2016**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE SAÚDE PÚBLICA

VICTOR CALDAS FERREIRA DE CARVALHO

Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São Paulo. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, da Faculdade de Saúde Pública, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientadora: Professora Doutora Gabriela Marques Di Giulio

SÃO PAULO
2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na sua forma impressa como eletrônica. Sua reprodução, total ou parcial, é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

Catálogo da Publicação

Serviço de Documentação XXXX

Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo

Carvalho, Victor Caldas Ferreira

Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São Paulo – São Paulo – 2016.

Orientadora: Gabriela Marques Di Giulio

Nº fls. f.:

Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, 2015

CARVALHO, VICTOR CALDAS FERREIRA,
Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as
suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São
Paulo - Faculdade de Saúde Pública da Universidade de
São Paulo, São Paulo, 2016.

FOLHA DE APROVAÇÃO (DISSERTAÇÃO)

CARVALHO, VICTOR CALDAS FERREIRA

Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São Paulo. Dissertação apresentada ao ***Programa de Pós-Graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, da Faculdade de Saúde Pública, da Universidade de São Paulo***, para a obtenção do título de Mestre em Ciências

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Gabriela Marques Di Giulio (orientadora)

Instituição: Universidade de São Paulo - USP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Consuelo Yatsuda Moromizato Yoshida

Instituição: Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Profa. Dra. Lúcia da Costa Ferreira

Instituição: Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Julgamento: _____ Assinatura: _____

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus, por me conceder o privilégio de nascer. Na eventualidade de Deus não existir, dedico aos meus pais, por reunirem as condições biológicas para que tal privilégio acontecesse. Dedico à cnjuge, por reunir junto comigo as condies biolgicas para que nossas lindas filhas tambm nascessem. Por fim, dedico a elas duas, por me ensinarem, especialmente nos primeiros anos de vida, que quem perde a curiosidade pela vida, perde a prpria vida.

AGRADECIMENTOS

Só agradecimentos ao Marco Aurélio no trabalho. Sem o seu reconhecimento de que uma pesquisa científica pode beneficiar, além de mim, a instituição para a qual colaboramos, provavelmente nada desta prazerosa jornada teria acontecido. Agradeço também a todos os demais colegas de trabalho, que sempre foram totalmente compreensivos com a minha ausência na fase das aulas.

Agradeço ao Pedro da Secretaria, por dar início à minha empreitada acadêmica e participar dela até ao fim, sempre com a solicitude e educação que lhe são características. Agradeço à professora Maria da Penha, também por iniciar a minha empreitada acadêmica e participar dela até o fim. Foi bem interessante conhecer o olhar de uma psicóloga social sobre as questões ambientais. Agradeço ao professor Leandro, que abriu bons espaços de discussão e reflexão, contribuindo diretamente para a construção teórica desta pesquisa. Agradeço à professora Patrícia Iglecias, que muito contribuiu no Exame de Qualificação, apontando o norte jurídico de que eu precisava naquele momento. Agradeço à professora Lúcia Ferreira que, nos seus textos e no Exame de Qualificação, indicou o norte sociológico a alguém que se aventurava em mares desconhecidos. Agradeço imensamente a todos os entrevistados desta pesquisa. Sem eles a pesquisa não teria vida e o objeto de estudo não existiria. Agradeço ao destino, que impediu o meu ingresso um ano antes no programa de Mestrado Profissional, possivelmente para me fazer aguardar a chegada da professora Gabriela à FSP-USP. Olhando agora para trás, não consigo nem imaginar como seria a experiência acadêmica sem as contribuições desta orientadora.

EPÍGRAFE

"Sigo por esses mares.
Tantas vezes à deriva,
Outras em direção...

Vim buscando novos ares.
Felicidades, novas provas e lugares.
Vim buscando evolução.

Mas o vento bate contra.
E afronta.
Marinheiro de algumas viagens,
Já sinto que está só de passagem.

Me fazendo bem mais forte.
Apontando o meu norte.
Se disfarçando de sorte.

Com essa intuição levada à mente,
De coração calmo, sigo em frente.
E o mar antes revolto,
Agora manso, reflete o rosto.

Trazendo a convicção,
De que encaro cada onda,
Apenas com o coração."

Autoria desconhecida

RESUMO

CARVALHO, V. C. F.. **Direito, política e sociedade no licenciamento ambiental: o caso do Porto de São Sebastião, SP.** 2016. f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

O pedido de licenciamento ambiental da ampliação do Porto de São Sebastião, no Estado de São Paulo, desencadeou diversas reações e protestos sociais, que culminaram na suspensão judicial da primeira licença por quase dois anos. Considerando o elevado índice de judicialização das obras de infraestrutura no Brasil, esta pesquisa selecionou o caso da expansão portuária no litoral norte paulista para investigar as possíveis causas que levaram o seu licenciamento ambiental à esfera judicial. Dada a complexidade e a origem multidisciplinar do problema, o estudo recorreu a subsídios teóricos do Direito, da Sociologia e das Ciências Políticas. No plano empírico, consultou-se o conteúdo disponível na mídia, na internet, em outros trabalhos acadêmicos e nos documentos oficiais. Também foram realizadas entrevistas com representantes das instituições que figuraram como autoras ou rés das ações judiciais. Ao final da dissertação, a análise dos resultados revelou outras causas para a judicialização, além daquelas oficialmente declaradas. Entre as causas não oficiais, observou-se que a dificuldade das partes para a construção de soluções negociadas foi agravada pela ausência de importantes atores governamentais na arena decisória. Houve ainda um excesso de expectativas em relação ao instrumento do licenciamento, possivelmente porque a proposta de ampliação portuária resultou de políticas públicas na área de transportes, e nas fases de formulação e definição destas políticas, não houve discussão pública sobre os aspectos negativos das obras, inclusive por parte dos mais diretamente afetados. Esta dissertação foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade - Mestrado Profissional e, em anexo, foram propostos dois produtos, ambos orientados à evolução prática do licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos significativos.

Palavras-chave: (de 3 a 5) licenciamento ambiental, judicialização, política pública, Porto de São Sebastião.

ABSTRACT

CARVALHO, V. C. F. **Law, policy and society at the environmental licensing: the case of the Port of São Sebastião, SP.** 2016. f. Dissertação (Mestrado) – School of Public Health, University of São Paulo, São Paulo, 2016.

A petition for the environmental licensing to expand the Port of São Sebastião, in the State of São Paulo, caused several reactions and social protests, which resulted in judicially suspending the first license for almost two years. Considering the high levels of judicialization related to infrastructure projects in Brasil, this research selected the case of port expansion in São Paulo north shore, with the aim of exploring all the possible reasons that led to the environmental licensing to a judicial resolution. Due to the complexity and multidisciplinary origins of the problem, the study resorted to theoretical subsidies in Law; as well in Social and Political Sciences. From an empirical perspective, the contents of media releases, internet pages, studies and official documents. Interviews were also carried out with representatives of the institutions which were either authors or defendants in lawsuits. Ultimately, results indicated other kinds of causes for judicialization besides those officially declared. Among non official reasons, it had observed that the difficulty of building negotiated solutions was aggravated by the absence of important government actors in the decisive arena. There were also excessive expectations about the instrument of environmental licensing, possibly because the proposal for port expansion resulted from public policies in the logistics, however, regarding the formulation and definition of such policies, there was not a public discussion about the negative impacts of the enterprise, especially involving those most directly affected. This research, which was developed on the professional master program, proposes two products geared to the practical evolution of environmental licensing involving enterprises likely to cause significant impacts.

Keywords: environmental licensing, judicialization, public policy, Port of São Sebastião

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Biota-FAPESP: Programa de Pesquisas em Caracterização, Conservação, Recuperação e Uso Sustentável da Biodiversidade do Estado de São Paulo

CDSS: Companhia Docas de São Sebastião

CEBIMAR: Centro de Biologia Marinha da Universidade de São Paulo

CPEA: Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais

EIA: Estudos dos Impactos ambientais

EIA-RIMA: Estudos e Relatórios de Impactos Ambientais

Fapesp: Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IIS: Instituto Ilhabela Sustentável

ONG: organização não governamental

ONGs: Organizações Não-Governamentais

OSCIPs: Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PESM: Parque Estadual da Serra do Mar

PIPC: Plano de Integração Porto-Cidade

RIMA: Relatórios de Impactos no Meio Ambiente

TEBAR: Terminal Almirante Barroso da Petrobrás

USP: Universidade de São Paulo

UTGCA: Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Mapa de Áreas Protegidas no litoral norte de São Paulo.....	49
FIGURA 2: Projeção das quatro fases de ampliação portuária.....	57

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Instituições e respectivos representantes entrevistados pela pesquisa.....	23
TABELA 2: Conjunto de pleitos na ação civil pública das ONGs.....	68
TABELA 3: Evolução da ação civil pública proposta pelo Ministério Público.....	81
TABELA 4: Visões sobre a expansão portuária e os seus impactos negativos.....	95
TABELA 5: Visões e expectativas em torno do licenciamento ambiental.....	100
TABELA 6: Visões sobre a comunicação social no licenciamento ambiental.....	105
TABELA 7: Visões sobre a judicialização e o papel do Poder Judiciário.....	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
 1. CONSTRUINDO UM ARCABOUÇO TEÓRICO PARA COMPREENDER O CONFLITO E A JUDICIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	26
1.1. O conflito visto pelas Ciências Sociais, Políticas e Jurídicas.....	28
1.2. Licenciamento ambiental como arena jurídica do conflito	31
1.3. Licenciamento ambiental como arena política do conflito	35
1.3.1. <i>Licenciamento ambiental e políticas públicas.....</i>	<i>37</i>
1.4. Licenciamento ambiental como arena social do conflito.....	39
1.5. Comunicação social no licenciamento ambiental.....	42
 2. CONTEXTO EMPÍRICO DO CONFLITO.....	46
2.1. A história de uma cidade, a história de seu Porto.....	46
2.2. Litoral norte paulista: patrimônio ambiental e destino turístico.....	48
2.2.1. <i>Desafios atuais e futuros da região.....</i>	<i>51</i>
2.3. A proposta de ampliação portuária.....	55
2.4. O nascimento do conflito.....	58
2.4.1 <i>Do processo administrativo ao judicial.....</i>	<i>66</i>
2.4.2. <i>O processo administrativo continua: a fase das audiências públicas.....</i>	<i>70</i>
2.4.3 <i>Emissão da licença prévia e a ascensão do Ministério Público no conflito.....</i>	<i>74</i>
2.4.4. <i>A segunda ação judicial.....</i>	<i>78</i>
 3. VOZ AOS ATORES.....	85
3.1. Os atores entrevistados.....	86
3.1.1. Instituto Ilhabela Sustentável	86
3.1.2. Instituto Educa Brasil	87
3.1.3. Ministério Público	88
3.1.4. IBAMA	90

3.1.5. CDSS	91
3.2. As narrativas dos entrevistados a partir dos subeixos definidos.....	92
3.2.1 <i>O projeto de expansão portuária e os seus impactos socioambientais</i>	92
3.2.2. <i>Licenciamento ambiental: visões e expectativas</i>	96
3.2.3. <i>A comunicação social na evolução do conflito</i>	101
3.2.4. <i>As ações judiciais e o papel do Poder Judiciário</i>	106
 4. ANÁLISE E RESULTADOS – POR QUÊ, AFINAL, A JUDICIALIZAÇÃO?	 111
4.1. As causas implícitas da judicialização.....	112
4.1.1. <i>Preocupação com o futuro da região</i>	112
4.1.2. <i>Dificuldades para a construção de soluções negociadas</i>	113
4.1.3. <i>A crise de identidade do instrumento legal do licenciamento ambiental</i>	123
4.2 Judicialização – problema ou solução?.....	129
4.3. O lado emblemático da judicialização.....	131
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 134
 REFERÊNCIAS	 138
 ANEXOS	
Anexo 1 – Proposição legislativa.....	148
Anexo 2 – Proposição de Termo de Referência para elaboração de Planos, Projetos ou Programas de Comunicação Social.....	157

INTRODUÇÃO

Estudos envolvendo a avaliação de impactos ambientais são recentes na história. Somente a partir do ano de 1969, Phillipi Jr. & Maglio (2005) informam que países como Estados Unidos e França adotaram análises do gênero. No Brasil, as primeiras avaliações de impacto ambiental surgiram na segunda metade da década de 1970, como etapa inicial do licenciamento de atividades industriais em dois Estados do sudeste do país¹. A mesma exigência, em nível nacional, viria logo depois, com a promulgação da Lei Federal 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente.

Apesar de o licenciamento ambiental não possuir mais de quatro décadas de existência no país, a despeito das críticas que geralmente lhe são feitas (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; TEIXEIRA, 2013; VIGLIO, 2012), talvez não haja outro instrumento de política ambiental no Brasil que atraia tanta atenção da sociedade e dos meios de comunicação². Os holofotes estão particularmente presentes nos licenciamentos envolvendo grandes empreendimentos de infraestrutura, pois nesses casos, além do empreendedor e do órgão licenciador, há o envolvimento de diversos atores como Ministério Público, secretarias estaduais e municipais, organizações ambientalistas, associações de bairro, movimentos sindicais, comunidade científica e mídia (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012).

A par desta multiplicidade de interesses, as disputas nos licenciamentos não se restringem apenas àquelas mais comuns que opõem defensores do meio ambiente e do desenvolvimento econômico, e, por vezes, os conflitos e contradições aparecem no seio de uma mesma instituição. Muito além das discussões socioambientais, estes licenciamentos podem suscitar questões políticas, econômicas e fundiárias

¹ *O licenciamento ambiental no Estado de São Paulo passou a ser obrigatório às atividades industriais após a criação do Regulamento da Lei Estadual nº 997/76 aprovado pelo Decreto Estadual nº 8468/76, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente. No Estado do Rio de Janeiro, o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras SLAP foi instituído pelo Decreto Estadual Nº. 1.633, de 21 de dezembro de 1977, em consonância com o Decreto-Lei Nº. 134, de 16 de junho de 1975.*

²<http://www.empresaspeloclima.com.br/seminario-discute-polemica-do-licenciamento-ambiental?locale=pt-br>

(CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012; TEIXEIRA, 2013). Como consequência desta complexidade de interesses, muitas decisões sobre a concessão ou não das licenças, embora originalmente endereçadas apenas a um órgão ambiental do Poder Executivo³, também acabam submetidas ao crivo judicial.

Tomando como referência um setor específico de infraestrutura no Brasil – o modal portuário –, basta uma consulta a *sites* de órgãos públicos⁴ para comprovar a tendência de judicializar os licenciamentos ambientais. Dentre as autorizações emitidas pelo IBAMA no período de janeiro de 2013 a maio de 2015, foram localizados pelo menos 25 empreendimentos portuários⁵ com licenças disponíveis no cadastro virtual do órgão ambiental. Por sua vez, os sistemas de andamento processual dos sítios do Poder Judiciário e as páginas de notícias do Ministério Público Federal revelam que em torno de 50% destes licenciamentos estavam ou já estiveram *sub judice*⁶.

A mesma consulta às bases de dados virtuais de órgãos públicos apontou que não existe uma concentração regional das ações judiciais, com iniciativas espalhadas por diversos Estados da Federação. E, apesar do crescente número de processos abertos na última década, alguns tramitam há mais de quinze anos, evidenciando que a judicialização já não seria um fenômeno recente. Outro dado relevante encontrado nesta pesquisa prévia foi o papel protagonista do Ministério Público como autor das ações contra licenciamentos portuários.

³ O processo de licenciamento ambiental, previsto na Lei Federal 6.938/1981 e detalhado na Resolução CONAMA 237/1997, enquadra-se no conceito que Hely Lopes Meirelles (2007) cunhou de “processo administrativo de outorga”, e cuja esfera decisória, portanto, não foi originalmente concebida para ser solucionada na esfera judicial.

⁴ Entre 31/05/2015 e 06/06/2015 foi consultada a base de dados na internet do IBAMA, Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União e Poder Judiciário Federal.

⁵ O acesso ao <https://www.ibama.gov.br/licenciamento/> foi realizado em 31/05/2015 e a pesquisa considerou os licenciamentos de construção e ampliação de Portos ou Terminais Portuários, mas excluiu licenciamentos de regularização de portos em funcionamento ou obras meramente acessórias à atividade portuária, como dragagem, atracadouro, base de dutos e terminais de contêineres.

⁶ Entre os empreendimentos que tiveram os seus licenciamentos judicializados, estão: Terminal Marítimo de Alemoa, Terminal Portuário do Paraná, Canal Galheta, Porto de Pecém, Terminal Marítimo Mar Azul, Terminal Portuário EMBRAPORT, Porto de São Sebastião, TESC – Terminal Santa Catarina, Porto Sul, Terminal Portuário da BTP, Terminal Portuário Brites, Porto de São Francisco do Sul.

Mas o Ministério Público não é a única instituição pública que participa ativamente destas questões. Os interesses do Estado brasileiro são os mais diversos no licenciamento ambiental de obras de infraestrutura. Com frequência o empreendedor portuário é a própria Administração Pública Direta, ou uma autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista⁷. E quem decide sobre a liberação das obras é o próprio Estado, por meio de um órgão ambiental licenciador. Diante desta realidade, não raro configura-se o autolicensing, quando o Estado analisa a autorização de atividades que ele mesmo propõe (FINK, ALONSO JÚNIOR, DAWALIBI; 2002).

Nos licenciamentos portuários, mesmo quando o empreendedor é uma empresa privada sem vínculos diretos com pessoas jurídicas de direito público, a União sempre terá interesses contratuais subjacentes, pois compete a ela, à luz da Constituição Federal⁸, explorar diretamente ou mediante contratos de concessão, os portos marítimos, fluviais ou lacustres. Assim, embora o serviço portuário possa ser prestado pela iniciativa privada, a empresa sempre o prestará na qualidade de concessionária de um serviço público concedido pelo Governo Federal.

Afora os interesses da União como poder concedente da administração portuária, a implementação de um empreendimento deste tipo é resultado de políticas públicas na área de transportes e do comércio internacional. Constitui responsabilidade governamental o planejamento integrado dos modais logísticos, aí incluído o portuário (TEIXEIRA, 2013). Também não podem ser desprezados os interesses econômicos de estados e municípios onde o empreendimento será instalado, já que a geração de empregos e o incremento da arrecadação fiscal estão entre os impactos que os estudos destes licenciamentos costumam citar como positivos (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; RENK, 2010; TEIXEIRA, 2013; VIGLIO, 2014).

Não bastassem os interesses jurídicos, políticos e econômicos do Estado, a construção de portos interfere na escala regional e local do planejamento urbanístico-ambiental, e, em tese, o instrumento jurídico do licenciamento ambiental foi concebido para tratar destes aspectos (SIRVINSKAS, 2006). Aos impactos ambientais e diretos no

⁷ Conforme o critério classificador do Decreto-lei 200, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas são pessoas jurídicas integrantes do conceito de Administração Pública Indireta.

⁸ Artigo 21, inciso XII, alínea f da Constituição Federal.

local das obras, somam-se os impactos sociais e indiretos impostos à região de inserção do empreendimento. Com a indução de fluxos migratórios temporários ou definitivos, a instalação de grandes empreendimentos pode exercer pressão sobre o saneamento básico, mobilidade urbana, abastecimento hídrico, política criminal, controle do uso e ocupação do solo, entre outras questões de saúde pública (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012; TEIXEIRA, 2013).

Todos estes interesses públicos e demandas estatais se refletem na representação institucional dos principais atores que participam dos licenciamentos ambientais (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012). Mesmo na hipótese de o Estado⁹ não ser o empreendedor portuário, imagina-se que ele atuará politicamente para que as licenças sejam expedidas (FARIAS, 2007), já que o dever de decidir se as autorizações são ou não cabíveis igualmente recai sobre um órgão estatal. Outra instituição governamental – o Ministério Público – tornou-se a principal responsável pelos questionamentos judiciais a estes licenciamentos (SIRVINSKAS, 2006). E quando isto acontece, novamente incumbe ao Estado, através do Poder Judiciário, apreciar a validade destes questionamentos.

Se por um lado o Estado não é o único interessado, o seu papel multifacetado o coloca numa posição de destaque frente aos demais atores. Conflitos em torno de licenciamentos - judicializados ou não - nascem, desenvolvem-se e se resolvem no âmbito estatal. Porém, esta concentração de poderes no Estado não necessariamente desestimula a atuação da sociedade civil organizada. Ao contrário, em algumas regiões do país nota-se o aumento de atores não governamentais reivindicando maior participação e influência (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012). São setores da sociedade que não integram as estruturas formais de poder; contudo, cada vez mais pressionam o governo a relevar os seus interesses periféricos nas tomadas de decisão.

Frente a tal complexidade, esta dissertação busca compreender as relações entre Estado e sociedade civil nos licenciamentos ambientais de infraestrutura, tendo como ponto de partida a seguinte indagação: Por que a judicialização vem se tornando uma etapa inevitável destes licenciamentos, ainda que não esteja prevista na lei como tal?

⁹ A expressão “Estado” aqui é empregada em sua acepção *lato sensu*, envolvendo órgãos e entidades tanto da Administração Pública Direta quanto Indireta.

Para investigar o tema, a pesquisa realizada adotou um estudo de caso: a judicialização do licenciamento da expansão do Porto Público de São Sebastião, município localizado no Litoral Norte de São Paulo. A escolha do caso, contemporâneo e inclusive concomitante ao recorte temporal da pesquisa, levou a um maior refinamento da pergunta que a pesquisa se propôs a responder: Por que o licenciamento de expansão do Porto de São Sebastião foi judicializado?

Entre os motivos que justificam a escolha deste licenciamento como caso a ser estudado, destaca-se a presença da Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) como proponente da ampliação portuária. Sendo ela uma sociedade de economia mista vinculada à Secretaria dos Transportes do Estado de São Paulo, não há dúvidas quanto à complexidade de papéis acumulados pelo Estado no processo, ora atuando como empreendedor, ora como agente regulador ou instância decisória das licenças.

A segunda razão para a escolha do caso relaciona-se também aos seus atores. O Litoral norte do Estado de São Paulo abriga uma extensa rede de organizações não governamentais ambientalistas, que, para além do mero contingente numérico, exerce intensa e organizada pressão sobre os Poderes Públicos da região (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012). Esta peculiar participação política das ONGs será abordada ao longo da dissertação, mas por ora vale mencionar que, antes mesmo de o Ministério Público acionar a Justiça, três ONGs já o tinham feito.

Além das ONGs, houve também a participação de outros importantes *stakeholders* contrários à expansão portuária. O empreendimento fica defronte ao município de Ilhabela, ilha que concentra propriedades de esportistas, políticos, empresários, artistas e executivos ligados à grande mídia brasileira. Como estas pessoas em geral foram atraídas para lá em busca de lazer, tendem a se opor à expansão portuária (FEITAL, 2014).

Outra justificativa para a seleção do caso repousa sobre os atributos ambientais do litoral norte do Estado de São Paulo, considerado um dos principais santuários ecológicos do Brasil. Não por outra razão, a lista de atributos ambientais da região é tão extensa quanto o regime legal de proteção incidente sobre o seu território (CALVIMONTES, 2013; FEITAL, 2014; RENK, 2010; TEIXEIRA, 2013).

Uma quarta razão a justificar a relevância do caso refere-se ao uso e ocupação do solo, ao relevo da região e aos seus desdobramentos na esfera social. Devido à enorme carência de espaço disponível para ocupação humana, há uma supervalorização da propriedade da terra e um agravamento das disputas em torno dela (CALVIMONTES, 2013; FEITAL, 2014). Este dado aumenta a complexidade dos conflitos socioambientais em torno da ampliação portuária em São Sebastião. Para completar o rol de justificativas da escolha do caso, as duas últimas décadas foram acompanhadas por intensas transformações sociais, econômicas e ambientais no litoral norte paulista (FEITAL, 2014; TEIXEIRA, 2013; VIGLIO, 2012). Desde os anos 1960, a economia local se restringia ao turismo sazonal e à movimentação de petróleo no Terminal Almirante Barroso (TEBAR) da Petrobras. Porém, a partir dos anos 2000, houve crescimento expressivo no segmento de Petróleo & Gás (VIGLIO, 2012; TEIXEIRA, 2014). E, com a intenção de expandir a movimentação do porto de cargas, demandou-se o prévio redimensionamento da malha rodoviária que dá acesso ao litoral norte de São Paulo. Segundo Teixeira (2013)¹⁰, entre os anos de 2005 e 2012 iniciaram-se sete licenciamentos de empreendimentos da Indústria de Petróleo & Gás, outros quatro de trechos rodoviários e, por fim, dois relacionados ao porto de cargas, entre eles o caso a ser estudado.

Para algumas ONGs da região e a Secretaria de Meio Ambiente de São Sebastião, a proposta de instalação concomitante de mais de uma dezena de empreendimentos coloca em xeque a conciliação do turismo e da preservação ambiental com as atividades de natureza industrial. Estes atores defendem que a vocação econômica da região seria eminentemente turística, e a proposta de crescimento portuário seria incompatível com esta vocação. Em contrapartida, outros atores argumentam que se bem planejada, a ampliação do Porto pode até fomentar o crescimento do turismo regional.

A partir desta complexa trama, a pesquisa buscou investigar a dialética polarizada do licenciamento ambiental e dos processos judiciais movidos contra ele,

¹⁰ A tese de doutorado apresentada ao IFCH-UNICAMP por Teixeira (2013) analisou o papel dos grandes projetos de infraestrutura como vetores de transformação social e ambiental no Litoral Norte Paulista.

sem, porém, a intenção de analisar a viabilidade ambiental do projeto proposto. Reitera-se aqui o objetivo principal da pesquisa, consistente em buscar as possíveis respostas para a seguinte pergunta: Por que o licenciamento ambiental de expansão do Porto de São Sebastião precisou ser encaminhado à última esfera civilizada de resolução de conflitos na sociedade?

Aspectos Metodológicos e a Estrutura da Dissertação

Por se tratar de uma pesquisa exploratória, fundada em um caso público que ainda está em curso, priorizou-se a pesquisa documental, incluindo análise de notícias jornalísticas, páginas virtuais, estudos, licenças e pareceres extraídos do processo administrativo de licenciamento ambiental, além de informações lançadas nas duas ações judiciais. Esses dados extraídos de fontes secundárias foram fundamentais para a exploração empírica do fenômeno.

A análise do material jornalístico foi feita a partir da técnica de análise de conteúdo, que visa selecionar de forma objetiva, panorâmica e qualitativa o conteúdo manifesto em comunicação (BARDIN, 1977). Como alertam Deacon *et al.* (1998), ao adotar a análise de conteúdo como técnica metodológica, o pesquisador precisa definir o que pretende responder com a sua análise. Basicamente, as questões que nortearam a pesquisa documental foram as seguintes:

- a) Quais atores sociais adotaram alguma postura no plano político e/ou jurídico contra o licenciamento ambiental?
- b) Houve comunicação entre os principais atores do conflito? Como e em que dimensão?
- c) Quais os argumentos utilizados (informal ou oficialmente) para contestar o licenciamento ambiental?
- d) Qual o grau de influência (política, social, comunicacional, econômica ou jurídica) que os atores do conflito exerceram para perseguir os seus objetivos?

Estas questões também delinearam o foco na leitura de teses e dissertações recentemente produzidas, relacionadas a licenciamentos ambientais conduzidos no litoral norte paulista, todas embasadas em aportes teóricos da sociologia

(CALVIMONTES, 2013; FEITAL, 2014; RENK, 2010; TEIXEIRA, 2013; VIGLIO, 2012).

Afora as pesquisas documental e bibliográfica, o estudo realizado lançou mão de pesquisas de campo, incluindo visitas à localidade estudada e realização de entrevistas com representantes das instituições que figuraram como autoras e rés das ações judiciais. O formato escolhido para estas entrevistas foi o semiestruturado, modelo que conferiu fluência e naturalidade às conversas, embora sem abrir espaços que permitissem aos entrevistados se desviar dos assuntos previamente selecionados (DEACON *et al.*, 1998).

Entre os autores das ações, as entrevistas captaram a visão de representantes de duas ONGs que, juntas, propuseram o primeiro processo judicial, além de um Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, responsável pela segunda ação. Quanto aos réus, ouviu-se um representante da empreendedora - a Companhia Docas de São Sebastião (CDSS) - e dois representantes do IBAMA regional, órgão licenciador. Buscou-se também entrevistar os representantes da Diretoria de Licenciamento de Portos do IBAMA em Brasília, setor onde de fato são tomadas as decisões sobre as licenças; mas apesar das tentativas, não houve retorno. Segue abaixo um quadro identificador dos entrevistados conforme a atuação social ou institucional:

Tabela 1: Instituições e respectivos representantes entrevistados pela pesquisa

ATOR SOCIAL	ENTREVISTADOS
Movimento ambientalista (autor da primeira ação judicial)	- Representante do Instituto Ilhabela Sustentável - Secretário de Meio Ambiente do município de São Sebastião, representante do Instituto Educa Brasil à época que esta ONG propôs a ação contra o porto
Ministério Público (autor da segunda ação judicial)	- Promotor de Justiça do Estado de São Paulo, lotado no Grupo de Atuação de Defesa Especial do Meio Ambiente – GAEMA – do litoral Norte Paulista

Órgão federal responsável pela análise das licenças ambientais (réu nas duas ações judiciais)	- Dois representantes do IBAMA regional de Caraguatatuba, litoral Norte do Estado de São Paulo, que prestam suporte técnico à Diretoria de Licenciamento de portos instalada no escritório de Brasília do IBAMA
Empreendedor e proponente do licenciamento ambiental (réu nas duas ações judiciais)	- Representante da Companhia Docas do Estado de São Paulo

Fonte - Elaboração do autor (2015)

O critério de escolha dos entrevistados foi orientado pela principal indagação da pesquisa: Por que a judicialização? Assim, priorizou-se ouvir ao menos quem deu causa imediata aos processos judiciais, ou seja, os demandantes (autores) e demandados (réus).

As entrevistas foram gravadas e os fragmentos analisados a partir de unidades de significação (DUARTE, 2004). Assim, num primeiro momento, concebeu-se a organização do material em quatro grandes temas: os aspectos técnicos, políticos, econômicos e jurídicos do conflito. Posteriormente, foram adotados subeixos, ou categorias analíticas mais específicas (DUARTE, 2004), e as narrativas foram analisadas tendo em vista: (i) o projeto de expansão portuária e os seus impactos socioambientais; (ii) licenciamento ambiental: visões e expectativas; (iii) influência da comunicação social e institucional na evolução do conflito; (iv) as ações judiciais e o papel do Poder Judiciário no conflito.

Na estrutura da dissertação, para além desta Introdução, o primeiro capítulo traz uma revisão do arcabouço teórico adotado na pesquisa. O segundo capítulo apresenta o contexto factual do conflito, levantado a partir da pesquisa a fontes secundárias, tais como reportagens e notícias jornalísticas, páginas virtuais, documentos, teses e dissertações. O histórico abrange um recorte temporal entre os anos de 1998 e 2015, com enfoque no período de setembro de 2009 a dezembro de 2015, quando se acirraram as discussões.

O terceiro capítulo explora o contexto empírico sob o ponto de vista dos atores sociais envolvidos no conflito judicial. É neste capítulo que se apresenta o material colhido nas entrevistas, apresentado à luz dos subeixos definidos. O quarto capítulo traz a análise dos resultados, com enfoque nas respostas à pergunta principal da pesquisa, buscando uma interlocução entre o arcabouço teórico adotado e os achados da

investigação empírica. Nas conclusões, as contribuições teóricas e metodológicas são mencionadas, assim como o objetivo principal é retomado na forma de pergunta, para depois serem compiladas todas as suas respostas.

Por fim, dois anexos ainda compõem a pesquisa, ambos compreendidos como produtos gerados a partir dos resultados, atendendo, assim, às exigências do Programa de Pós-Graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, na sua modalidade de Mestrado Profissional.

CAPÍTULO 1 – CONSTRUINDO UM ARCABOUÇO TEÓRICO PARA COMPREENDER O CONFLITO E A JUDICIALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Tendo como ponto de partida o fato de que o pedido de autorização da obra de expansão portuária em São Sebastião desencadeou um conflito, despertando a mobilização da sociedade civil e de diversas instituições que atuaram em prol de seus interesses, e considerando ainda a proposta de investigar as causas que empurraram um embate social para a esfera judicial, esta dissertação dialoga com autores que abordam o conflito sob a perspectiva da Sociologia.

Por outro lado, ao se confrontarem, os participantes do conflito mobilizaram diversos recursos – incluindo jurídicos – a fim de obter a afirmação ou a negação de um direito. Estas disputas foram travadas em ambientes intensamente regulados pelo Estado, pois assim como o processo judicial, o licenciamento ambiental se subordina a regras próprias que, como se verá ao longo da dissertação, influenciaram o comportamento social e, por consequência, os rumos do conflito. Neste sentido, o Direito como campo científico apresenta-se tão relevante quanto as Ciências Sociais na tarefa de tentar compreender o conflito, além das razões que o levaram ao Poder Judiciário.

Estabelecer uma dialética de complementariedade entre o Direito e a Sociologia constitui um imperativo moderno na visão de Miguel Reale (1994, pág 19), jurista brasileiro para quem o “*direito só pode ser direito em sua eficácia social*”. Reale (1994) defende que, até o começo do século XX, o Direito ocidental se subordinava a uma premissa de validade puramente formal, onde o culto à lei privilegiava o mero aspecto da vigência. Assim, se o grande desafio jurídico da época era consolidar o individualismo burguês, bastava promulgar uma lei válida, limitando os poderes do Estado e ampliando as garantias individuais dos cidadãos, para que toda a problemática

do Direito supostamente se esgotasse. Naquele momento o universo jurídico ainda não se preocupava com o nível de eficácia social de uma lei considerada válida (REALE, 1994).

Esse viés formalista das Ciências Jurídicas foi posto em xeque, segundo Reale (1994), graças à transição do Estado de direito individualista para o Estado fundado na justiça social. Juristas, filósofos e sociólogos começaram a perceber que soluções rígidas e estereotipadas não eram mais suficientes para responder às demandas de uma sociedade complexa, disposta até a abrir mão de liberdades individuais para prestigiar novos valores de ordem coletiva (REALE, 1994).

Foi neste contexto que nasceu o direito ambiental, na esteira dos chamados direitos fundamentais de terceira geração, os direitos de solidariedade ou fraternidade (MORAES, 2003). Na perspectiva associativa de Canotilho (2010), o dever de proteção ambiental é exercido não em benefício de um direito individual, mas de um sujeito coletivo. Nos dizeres do mesmo autor, trata-se do dever de um para com todos.

Embora no plano teórico não haja discussões doutrinárias quanto à natureza fraterna do direito ambiental, conflitos como o do Porto de São Sebastião evidenciam as dificuldades de concretização que este novo ramo jurídico enfrenta na realidade brasileira. O país possui um enorme arcabouço de normas ambientais e protetivas, porém, e ao mesmo tempo, a judicialização de grandes licenciamentos indica que muitas tensões se formam entre as expectativas sociais e as possibilidades do direito aplicado.

Para Reale (1994, pág 17), *“o erro foi considerar-se imutável e intangível um sistema jurídico-político que, como se sabe, estava prestes a ser superado, sob o impacto de profundas inovações operadas na ciência e na tecnologia, dando lugar a conhecidos conflitos sociais e ideológicos”*. Esta afirmativa sugere que, nas modernas sociedades, o problema da eficácia social da norma guarda raízes nas relações políticas, pois o sistema superado foi o *“jurídico-político”*.

Lassalle (1997, p. 99) argumenta que se uma Constituição jurídica (formal) é publicada, entra em vigência, mas posteriormente não ostenta qualquer efetividade na realidade sócio-política do país, esvazia-se, passando a ser não mais que um “pedaço de papel”. O que Reale e Lassalle sugerem é que o direito, a política e a sociedade estão em constante transformação, e não basta que apenas um deles evolua.

Partindo dessa premissa de Miguel Reale e Ferdinand Lassalle, outros estudos sobre políticas públicas, democracia e participação popular na esfera pública igualmente podem contribuir para identificar a condução política dada ao conflito do Porto em São Sebastião. Estes estudos revelam, em especial, como foram pautadas as relações políticas entre Estado e sociedade civil, antes e durante o licenciamento ambiental.

Desde esta perspectiva, neste capítulo são apresentadas, a partir de revisão bibliográfica, considerações teóricas acerca do conflito, estabelecendo um breve diálogo com autores afiliados às Ciências Sociais, Políticas e Jurídicas. São apresentadas também considerações acerca do licenciamento ambiental, a partir da perspectiva de arena (neste caso, entendendo o licenciamento ambiental como arena jurídica, política e social do conflito). Ainda, são tecidos apontamentos sobre comunicação social e sua relevância no processo de licenciamento ambiental.

1.1 - O conflito visto pelas Ciências Sociais, Políticas e Jurídicas

Em sua obra “Leviatã”, Thomas Hobbes (2008) pressupõe que se não houver um pacto político para organizar o caos inerente à dinâmica social, a guerra se instaura como consequência inevitável. Frente a uma convivência tão naturalmente conflitiva, Hobbes (2008) atribui ao Estado civil o dever primordial de firmar um pacto social com os cidadãos para reduzir as tensões.

Embora as premissas filosóficas de Hobbes (2008) sobre a natureza humana e as causas dos conflitos sejam distintas em relação às de Jean Jacques Rousseau (2011), há entre estes dois pensadores um ponto de convergência: o homem deve renunciar às liberdades que desfruta em seu estado natural para se subordinar a uma organização política. Na obra de Locke (2005), esta organização política se funda no consentimento social e na sujeição às leis do Estado. Por sua vez, o direito estatal de punir deve ser modulado por terceiros desinteressados – juízes imparciais – aos quais se atribui o exercício do poder coercitivo.

Em Hobbes (2008), a transferência da soberania individual para a soberania do Estado era a premissa básica para a contenção dos conflitos que surgem na sociedade. Tal transferência correspondia à passagem do estado natural para o estado civil, o que implica renúncia a liberdades individuais, mas reduz a insegurança coletiva. O objetivo

de pacificação é tão importante para Hobbes (2008), que o Estado, em sua concepção radical, deve ser forte, autoritário e centralizador. Do contrário, não será capaz de estabilizar as relações sociais.

Rousseau (2011), em contrapartida, retomou ideários de um Estado mais democrático, propondo um modelo de organização política semelhante ao que hoje se chama de democracia representativa, inclusive com alguma liberdade de participação dos cidadãos na esfera pública. O conceito de soberania popular está presente na obra de Rousseau, para quem o governo só executa a lei e os súditos a obedecem porque a criação da lei deriva desta soberania popular.

De toda forma, percebe-se que a base filosófica de três dos principais pensadores políticos assenta-se na lógica de um Estado moldado pela necessidade de solucionar conflitos e harmonizar a vida social. O mesmo pressuposto permeia as atuais bases teóricas do Direito brasileiro. Segundo o jurista Humberto Theodoro Júnior (2004, pág. 04), *“para manter o império da ordem jurídica e assegurar a paz social, o Estado não tolera a justiça feita pelas próprias mãos dos interessados”*. Ou seja, o Estado mantém um papel fortemente centralizador na solução dos conflitos, ou pelo menos nas hipóteses em que os litigantes, por si sós, não conseguem chegar a um consenso.

Theodoro Júnior (2004, pág. 04) ainda cita Schonke (1950) para reafirmar a missão pacificadora do Estado, consistente em dar soluções aos *“conflitos de interesse, caracterizados por pretensões resistidas, tendo como objetivo imediato a aplicação da lei ao caso concreto, e como missão mediata restabelecer a paz entre os particulares e, com isso, manter a da sociedade”*.

Se juristas e pensadores clássicos da política assumem o pressuposto de que o conflito é um elemento de desagregação social a ser prontamente eliminado, nem todos os sociólogos perceberão esta urgência, visualizando até mesmo aspectos positivos nas relações conflituosas (DAHRENDORF, 1957; WEBER, 1948; SIMMEL, 1955 apud REIMANN, 2004).

A Sociologia não necessariamente possui o mesmo compromisso epistêmico das Ciências Jurídicas de oferecer soluções pragmáticas para a resolução de conflitos. Nas Ciências Sociais, existe abertura a reflexões sobre como e por que razões os conflitos se formam na sociedade, quais arranjos eles induzem na dinâmica social, entre outras

questões de ordem mais analíticas. Diferentemente do pensamento jurídico, algumas linhas da Sociologia trabalham aspectos conceituais e fenomenológicos acerca dos conflitos sociais.

Ferreira (2005) alude às duas principais filiações teóricas sobre conflitos nas Ciências Sociais. Para a primeira corrente sociológica, os conflitos não apenas seriam inerentes a qualquer sistema social, como servem de catalisadores para importantes mudanças na sociedade. Na obra de Raimo Vayrynen (1991), um dos partidários desta tese, o consenso seria uma mera contingência na sociedade, sendo utópica qualquer possibilidade de resolução definitiva dos conflitos.

Já a segunda corrente abordada por Ferreira (2005) vê os conflitos como distúrbios na ordem de sistemas sociais e que, por esta razão, demandam esforços para serem neutralizados. Nesta ordem de ideias, os conflitos significam uma contingência negativa dentro de um sistema social equilibrado, percepção sociológica que muito se aproxima daquela adotada pela *práxis* jurídica.

Diversamente, Simmel (1977) entende a vida social como resultante de categorias de ações recíprocas, a exemplo de harmonia e desarmonia, associação e competição, favor e desfavor. A convergência plena nas relações humanas é inviável, e as divergências estimulam a convivência entre segmentos da sociedade que provavelmente jamais dialogariam em tempos de paz. Daí o fato de Simmel (1977) atribuir um significado unificador e socializante ao conflito.

Na leitura de Feital (2014) sobre a obra de Durkheim (1995), este sociólogo seria partidário de ações reguladoras visando a contenção dos conflitos sociais, encarados como anormalidades (estado social patológico) e impeditivos da ordem na sociedade. Esta linha argumentativa, que também encontraria eco em Augusto Comte e Immanuel Kant, enquadra os conflitos na categoria dos distúrbios a serem estancados ou no mínimo mitigados (FEITAL, 2014).

Simmel (1977) se contrapõe à ideia de uma sociedade presa às suas instituições, regras formalistas e orientada pelas aspirações racionais feitas por seus membros. Na literatura simmeliana, o movimento que alterna períodos de conflito e consenso é o que também erige a noção de unidade social. O resultado dessa constante interação entre unidade e discordância pode beneficiar a sociedade, em vez de prejudicá-la. O conceito

de unidade das relações sociais abarca tanto aquelas de unidade em sentido estrito (consenso), quanto as de dualidade (conflito). A seguida alternância destes dois fatores (consenso e dissenso) resultaria em contribuição, não em perda para a sociedade.

Para esta vertente da Sociologia, atribuir somente malefícios sociais aos conflitos seria uma visão reducionista, inclusive equivaleria a negar um dos componentes essenciais ao próprio fenômeno civilizatório. Alcântara Jr (2011) e Glória Vargas (2007) enfatizam o conflito como um estado social existente desde sempre no mundo ocidental; e, se graças aos conflitos, antigas estruturas da sociedade foram aniquiladas, outras novas foram recriadas no lugar.

Retomando o pensamento de Simmel (1977), o conflito é uma forma de socialização a exigir ações recíprocas, enquanto a indiferença seria desagregadora, pois esta última sim levaria à ausência de sociabilidade. São os conflitos que na verdade aglutinam, modificam grupos, organizações e interesses. O conflito é socialmente transformador porque também o é para o indivíduo: *“a experiência diária ensina quão facilmente a luta entre dois indivíduos modifica não só a relação de cada um com o outro, mas também o indivíduo em si mesmo”* (SIMMEL, 1977, p.325).

De toda forma, vale aludir à obra de Reimman (2004), para quem a abordagem centrada apenas no caráter transformador do conflito (*conflict transformation*), sem paralelamente manter um sentido de permanência, ordem e continuidade social, pode fomentar relações anárquicas. Por esta razão, Reimmann (2004) defende que os conflitos devem sim ser neutralizados (*conflict resolution*).

1.2 - Licenciamento ambiental como arena jurídica do conflito

A qualificação normativa do licenciamento ambiental brasileiro está no artigo 1º, inciso I da Resolução CONAMA nº 237/1997: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

O licenciamento ambiental é chamado de procedimento administrativo porque, nas lições de Milaré (2001, pág. 360), corresponde a uma *“ação típica e indelegável do Poder Executivo”*. O emprego do termo “administrativo” é uma referência à atuação da Administração Pública, por meio do Poder Executivo, na condução do procedimento. Trata-se ainda de um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, que na visão de Milaré (2001, pág. 360), objetiva o controle das *“atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico”*.

Como mecanismo preventivo posto à disposição do órgão ambiental, o licenciamento ambiental antecipa-se aos danos ambientais, certos ou potenciais, no intuito de reduzir impactos inevitáveis e eliminar os evitáveis (SIRVINSKAS, 2006). Para alcançar estes objetivos, o licenciamento ambiental se desenvolve em diversas etapas, nas quais intervêm diversos agentes, até que se chegue às decisões de negar ou conceder as licenças (FARIAS, 2007).

A primeira etapa do licenciamento é a definição dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início da análise. O empreendedor recebe um Termo de Referência do órgão licenciador, no qual constam todas as diretrizes para a confecção dos estudos de impactos ambientais. Providenciados pelo empreendedor, estes estudos ambientais constituem a base para a solicitação das licenças, e é principalmente em função deles que a atividade licenciadora se desenvolve (SIRVINSKAS, 2006).

Existem alguns tipos de estudos ambientais na legislação brasileira, mas, na hipótese de licenciamento portuário, somente pode ser adotado o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – ou EIA/RIMA. Este é o estudo legalmente exigido na maioria das tipologias de empreendimentos de grande porte ou de infraestrutura no Brasil (Resolução CONAMA 01/1986). Assim, quando o licenciamento ambiental de uma grande obra é contestado na Justiça, há uma grande probabilidade de que o EIA/RIMA faça parte das discussões judiciais.

O EIA/RIMA deve contemplar um diagnóstico ambiental da área de influência do projeto a ser licenciado, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico. Além de um amplo diagnóstico ambiental da área afetada, o EIA/RIMA deve prever a

dimensão dos prováveis impactos ambientais da atividade ou empreendimento, já sugerindo medidas de redução dos impactos negativos (Resolução CONAMA 01/1986).

Ainda sobre a avaliação de impactos ambientais, destaca-se uma análise específica muito brevemente mencionada na legislação do licenciamento: a mensuração das propriedades cumulativas e sinérgicas de certos impactos. Cumulatividade e sinergismo se referem a impactos que, uma vez somados, podem ter um efeito multiplicador (SÁNCHEZ, 2006, apud TEIXEIRA, 2013). Esta análise considera que, embora impactos analisados isoladamente possam parecer insignificantes, quando avaliados em conjunto, podem não ser (LOWRENCE, 1994, apud TEIXEIRA, 2013).

Não há um juízo de valor sempre negativo quanto à cumulatividade e sinergia, pois a interação de impactos pode também gerar efeitos positivos (TEIXEIRA, 2013). No entanto, defende-se que caso a avaliação dos efeitos cumulativos e sinérgicos não seja adequadamente enfrentada, pode-se assumir (sem saber) a ocorrência de danos imprevisíveis e irreparáveis (TEIXEIRA, 2013).

Neste contexto da soma de impactos de um empreendimento a ser instalado com os impactos de outras atividades existentes na mesma região, a legislação obriga o EIA/RIMA a considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, a fim de comprovar a compatibilidade entre eles e o licenciamento ambiental (Resolução CONAMA 01/1986). Esta exigência é uma proposta de *“avaliar a consistência do projeto em relação às políticas de desenvolvimento”*, e está intimamente relacionada à necessidade de avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos (PHILLIPI Jr. & MAGLIO, 2005, pág. 240).

Outra exigência feita ao EIA/RIMA consiste em apontar mais de uma solução tecnológica e de localização do projeto, inclusive confrontando-as com a hipótese de não execução da obra. Esta exigência permite comparar os impactos de cada alternativa com a perspectiva de interferência zero ao meio ambiente, em tese facilitando a identificação da opção de menor ônus ambiental.

Desde 1986, o direito ambiental brasileiro assegura acesso público ao conteúdo do EIA/RIMA. A solicitação de abertura do licenciamento, bem como todas as decisões sobre concessão ou renovação de licenças ambientais configuram informações cuja

divulgação, por força da legislação brasileira, deve ocorrer em meios oficiais e não oficiais de comunicação (Resolução CONAMA 06/1986).

Além disso, a intenção do legislador ambiental parece ser a de fazer com que o EIA/RIMA seja algo mais que uma peça técnica, vista e compreendida apenas pelos especialistas ou tomadores de decisão. O relatório de impactos ambientais precisa ser objetivo, com informações assimiláveis ao público em geral, ilustrado por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo a facilitar a compreensão sobre as vantagens e desvantagens do projeto.

Após os estudos ambientais serem submetidos à primeira análise técnica do licenciador e dos demais órgãos públicos competentes, inaugura-se uma nova fase do processo, também relacionada ao acesso público às informações do licenciamento. Trata-se da fase da realização de audiências públicas. Este espaço institucional visa informar à população sobre o projeto e seus impactos ambientais, além de oportunizar a opinião pública sobre o relatório de impacto ambiental.

A previsão legal da audiência pública no curso do licenciamento atende aos anseios por democratização das discussões ambientais, mas esbarra em certas limitações nem sempre claras à população. Como o próprio nome sugere, a audiência serve para os interessados serem ouvidos, mas não necessariamente considerados na tomada de decisão. Além desta limitação na teoria legal da audiência pública, a sensação coletiva de impotência só aumenta quando, na prática, os interessados sequer se sentem ouvidos (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014, VIGLIO, 2012).

Recebidos os estudos ambientais, consultados os demais órgãos públicos e colhidas as opiniões da sociedade na audiência, caberá ao órgão ambiental licenciador emitir ou negar a Licença Prévia. A concessão da Licença Prévia não equivale à autorização de instalação do empreendimento. A Licença Prévia apenas aprova a localização da atividade ou empreendimento proposto, e atesta a viabilidade ambiental do projeto. Ao conceder esta licença, o órgão licenciador estabelece um prazo máximo não superior a 5 (cinco) anos para a sua validade, ao longo do qual o empreendedor deverá iniciar o cronograma de elaboração de planos, programas e projetos relacionados aos seus impactos socioambientais (Resolução CONAMA 237/1997).

Cumpridas todas as obrigações e condições estabelecidas na Licença Prévia, o desdobramento natural é a concessão da Licença de Instalação, que autoriza a construção propriamente dita do empreendimento. Atendidas as obrigações e condições impostas nas Licenças Prévias e de Instalação, o órgão licenciador emite a Licença de Operação, autorizando o efetivo início das atividades (Resolução CONAMA 237/1997).

1.3 - Licenciamento ambiental como arena política do conflito

Desde que Rousseau (2011) formulou as suas contribuições sobre soberania popular e democracia representativa, até a consolidação do atual estágio democrático no Brasil, muito já se discutiu a respeito da participação da sociedade civil nos espaços públicos de decisão. As democracias modernas não mais se contentam com eleições livres, Parlamento atuante, Judiciário independente e liberdade de imprensa. Ao lado destas importantes conquistas, as sociedades atuais requerem a incorporação de valores democráticos em suas práticas cotidianas (AVRITZER, 1996).

Na abordagem crítica de Avritzer & Costa (2004), a vontade coletiva tende a se manifestar menos na exclusividade de representantes eleitos e mais nos espaços de abertura, o que requer um amadurecimento da cultura de mediação entre Estado, sociedade civil e sistema político. Apesar das produções acadêmicas mais recentes sobre este tema, o Estado permanece em seu papel estratégico de solucionador dos conflitos sociais, cabendo-lhe, como argumenta Habermas (1995), assegurar um processo inclusivo de formação de opinião e de vontade política, no qual cidadãos livres e iguais devam buscar os consensos coletivos.

Ainda em Habermas (1992), a participação social na vida política é vista como uma potencial vantagem, pois desde que solidariamente motivada, contrabalança a influência do dinheiro e do poder, recursos imperantes na ausência da articulação cidadã. No entanto, para os atores sociais de fato conduzirem processos espontâneos de formação de opinião, Habermas (1992) sugere que as organizações da sociedade civil não ganhem excessiva complexidade, nem se transformem em estruturas formalizadas ou engessadas. Para o autor, as organizações sociais também não devem assumir funções tipicamente estatais, e sim percorrer os mecanismos institucionais e legislativos para acessar os núcleos decisórios.

Schmalz & Bruns (1994) criticam Habermas, pois embora reconheçam a influência política da sociedade civil, argumentam que o peso estrutural da participação pública acaba esvaziado pelo fato de não caber à sociedade civil a tomada da decisão final ou a implementação em si das políticas públicas. Conforme estes autores, os modelos políticos carecem de referências sobre a necessidade de horizontalizar os processos decisórios. Epple & Gass (1992) também discutem as dificuldades de vivência da noção de poder no plano local pois, sem que se tenha alfabetização política, o cidadão, na perspectiva desses autores, fica tolhido de participar mais efetivamente.

Apesar dessas possíveis limitações, Bohman (1996) e Avritzer (2002) advogam a tese de que a legitimidade das decisões políticas requer cada vez mais a abertura de espaços de deliberação. Segundo Fung & Cohen (2007), os administradores públicos precisam incorporar com maior frequência as preocupações e opiniões dos cidadãos, não obstante as limitações de tempo e de espaço inerentes aos processos de tomada de decisão, e a manutenção mínima da governabilidade.

Enquanto arena jurídica, já se viu que o licenciamento ambiental é regido por leis garantidoras de ampla publicidade aos estudos e relatórios de impactos ambientais. O licenciamento possibilita ainda que a população se manifeste nas audiências públicas, antes da tomada de decisão governamental sobre a Licença Prévia. Todas estas normas que asseguram direitos de participação popular surgiram entre 1986 e 1987, época em que a sociedade se mobilizava em prol da redemocratização na política brasileira.

Para Milaré (2001), o direito à participação nas decisões que afetam o meio ambiente é algo totalmente dependente do direito à informação. Frente a um saber complexo e multidisciplinar como o da ciência ambiental, Milaré (2001) compreende que a capacidade de articulação do cidadão será maior tanto quanto maior for o seu conhecimento e acesso às informações relevantes.

Uma das justificativas epistemológicas de Christmann (2012) para uma análise sobre participação popular no licenciamento ambiental recai sobre a crise de conhecimento que, segundo a autora, não se restringe aos cidadãos e atinge a própria ciência. Por vezes, os próprios especialistas se sentem desconfortáveis frente aos riscos e incertezas inerentes à problemática ambiental, desafio que só aumenta ao ser

compartilhado com a população (CHRISTMANN, 2012; DI GIULIO, 2010; RENK, 2010; VIGLIO, 2012).

Apesar da complexidade científica como obstáculo ao envolvimento popular, crescem as reivindicações sociais nos licenciamentos de grandes obras, como no caso dos empreendimentos no litoral norte paulista, região onde se propõe ampliar o Porto de São Sebastião (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012). Parcela da população postula o direito de ser melhor informada a respeito do que se propõe licenciar, e em que medida isso as afetará no futuro (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012). Outros atores sociais invocam interesses particulares no licenciamento, sem demonstrar um engajamento ambiental a sustentar estes pleitos (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014).

Há, por fim, cidadãos ou organizações da sociedade civil que reivindicam uma influência de fato no destino do meio ambiente. Independentemente de existirem outros motivos que não os propriamente ambientais a justificar esta participação, estes grupos recorrem a estratégias que vão muito além da mera participação em audiências públicas. Em casos de participação popular mais intensa, grupos da sociedade tentam influenciar o processo decisório até mesmo propondo ações civis públicas ou ações populares¹¹.

1.3.1. Licenciamento ambiental e políticas públicas

Como visto, o EIA/RIMA apresentado no licenciamento ambiental tem o dever legal de considerar os planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do projeto, a fim de demonstrar a compatibilidade entre estes planos e a instalação do empreendimento (artigo 5º, inciso IV da Resolução CONAMA nº 01/1986).

Para Phillipi Jr. & Maglio (2005) esta análise de compatibilidade constitui um problema generalizado do licenciamento ambiental brasileiro. Entre as limitações que a análise enfrenta, uma diz respeito à avaliação dos impactos cumulativos e sinérgicos no

¹¹ *Outra relevante forma de participação direta na gestão pública ambiental é a propositura de ação popular. Segundo o artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal brasileira, qualquer cidadão é parte legítima para propor este tipo de ação judicial com a finalidade de anular ação ou omissão lesiva ao meio ambiente, inclusive quando atribuída ao Estado. Embora se trate de importante instrumento de exercício da democracia pela via direta, a necessidade de advogado ainda é um obstáculo para a utilização da ação popular na gestão ambiental (Milaré, 2001).*

contexto do empreendimento e das demais políticas públicas da região. Isso porque, as escolhas do projeto já foram determinadas por políticas, planos e programas decididos anteriormente, sem uma avaliação aprofundada da somatória dos impactos cumulativos e sinérgicos.

Diante das dificuldades técnicas de uso do licenciamento ambiental para analisar os impactos de diversos empreendimentos em uma mesma região, há quem defenda que a avaliação integrada de impactos regionais deve ocorrer em outro instrumento de política ambiental: a avaliação ambiental estratégica (PHILLIPI JR & MAGLIO, 2005; SÁNCHEZ, 2008; FABBRO NETTO, 2013; TEIXEIRA, 2013).

Em publicação do Ministério do Meio Ambiente (2002), a avaliação ambiental estratégica se presta a auxiliar antecipadamente os tomadores de decisão no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, inclusive dentro do licenciamento ambiental. Teixeira (2013) define a avaliação ambiental estratégica como um instrumento de planejamento que mensura, no médio e longo prazo, impactos cumulativos e sinérgicos de políticas, planos, programas e projetos estruturantes.

No caso de empreendimentos portuários, afora a compatibilidade do empreendimento com outras políticas públicas da região, há outro aspecto da macrogestão pública que não pode ser ignorado. Quando as licenças ambientais são postuladas com o objetivo de ampliar a capacidade logística do Estado, o licenciamento automaticamente passa a integrar uma das fases da política pública voltada ao setor de transportes. No caso de portos, o licenciamento ambiental é também a etapa de uma política pública, porém não de ordem ambiental. Outros interesses coletivos estão em jogo na ampliação da infraestrutura logística de um país, além da proteção ambiental.

Neste sentido, vale recorrer à leitura de Frey (2000), que argumenta que o processo de elaboração e implementação de uma política pública passa por diferentes fases, as quais podem ser divididas em: *“percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e a avaliação de políticas e a eventual correção da ação, definindo assim o ciclo de uma política”* (FREY, 2000, p. 226).

A fase de percepção e definição de um problema consiste em identificar as potenciais demandas estatais a serem discutidas pelos gestores públicos, seja com ou

sem a participação da sociedade nesta etapa. Com relação à elaboração de programas e de decisão, escolhe-se, neste estágio, a maneira mais apropriada entre as várias alternativas de ação. É neste momento que, segundo Frey (2000, p.228) são decididos os *“processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes”*.

Por fim, a implementação de políticas pode ser considerada aquela *“fase do ciclo de política cuja ação é estabelecida na fase anterior à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de policy”* (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 86 apud FREY, 2000). O licenciamento ambiental de expansão portuária é uma iniciativa que entra na fase de implementação de uma política pública de logística que já estava desenhada e definida anteriormente.

1.4 - Licenciamento ambiental como arena social do conflito

Na análise do licenciamento ambiental como arena jurídica e depois política, o termo “arena” não fazia remissão a outro significado senão ao de um espaço onde se desenvolvem questões legais ou políticas. Contudo, ao abordar o licenciamento ambiental como arena social do conflito, este termo ganha um sentido mais metafórico. Aqui, o conceito de arena se torna um modelo teórico, e acima de tudo, uma ferramenta útil para compreender as forças atuantes em disputas socioambientais.

Hannigan (1995) entende arena como um estabelecimento político em que atores dirigem suas exigências aos responsáveis pela tomada de decisão, na esperança de influenciar o processo político. Diversos são os palcos em que os atores sociais moldam e definem as questões ambientais. Porém, os principais atores das arenas para Hannigan (1995) ainda são as comunidades formadas por especialistas: cientistas, engenheiros, advogados, médicos, funcionários do governo, gerentes associados, políticos. Tais peritos seriam os principais construtores do risco ambiental, estabelecendo uma agenda que até pode incluir a contribuição de outros públicos, mas geralmente só nas últimas fases de consideração (HANNIGAN, 1995; DI GIULIO, 2012).

Ferreira e seu grupo de pesquisa entendem arena como produto de um processo histórico de negociações e estratégias, conflitos e cooperação, entre diversos grupos e atores sociais em múltiplos níveis do sistema de governança das questões ambientais, e enquanto um espaço onde se projetam linhas de desenvolvimento (ARAOS e FERREIRA, 2013). Para estes pesquisadores, a arena se traduziria em um movimento tensional e pendular, entre situação, história e arena, que acontece simultânea e constantemente produzindo mudanças em diferentes níveis de organização social, assim como em diversas escalas de análise espaço-temporal (FERREIRA, in review).

Em uma sociedade multicultural e caracterizada por contrastes sociais como a brasileira, os conflitos coletivos requerem maior compreensão das forças políticas, econômicas e jurídicas em jogo. Para dar conta deste desafio, é válido recorrer ao conceito de arenas sociais (*social arenas*) proposto por Ortwin Renn (1992). Sua abordagem se concentra na tarefa de identificar o palco onde se desenvolve um dado conflito, os atores sociais que nele se confrontam, o nível de interação que se estabelece entre eles, os interesses que os movem, os recursos de que dispõem e mobilizam, e por fim, o grau de influência que cada ator exerce sobre os rumos da arena.

Ainda que outros autores também adotem o conceito de arena nas suas investigações e reflexões, como Lowi (1964), Kitschelt (1980), Hilgartner & Bosk (1988), Ostrom (1990) e o próprio grupo de pesquisa Mudanças Sociais, Conflitos, Biodiversidade e Mudanças Climáticas, liderado pela pesquisadora Lúcia da Costa Ferreira¹², a opção por dialogar com a abordagem de Renn nesta dissertação vai ao encontro de outros estudos que demonstraram a sua pertinência frente à realidade dos licenciamentos de grandes obras no Brasil (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012).

Como ponto de partida, Renn sugere a escolha de uma arena ou de um estágio dela. Os licenciamentos ambientais de grandes empreendimentos são um promissor exemplo das arenas sociais de Renn, por serem espaços políticos onde se desvelam conflitos cercados de diversos atores, interesses e vieses. Na pesquisa realizada, os processos judiciais também são analisados como arenas sociais; porém, como o objetivo é compreender por que eles foram propostos, a arena que os antecedeu – licenciamento ambiental – receberá um destaque analítico maior.

¹² Consultar: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/9921999486650564>

O segundo passo na análise das arenas é a identificação dos principais atores e as ações e as estratégias que adotam, a partir das relações que estabelecem com os outros atores. Renn (1992) adverte que a abordagem de arena muitas vezes constata que os conflitos de risco (*risk conflicts*) podem não ser sobre riscos, ou só sobre riscos, ao revelarem preocupações com outros temas icônicos associados ao debate.

Identificar as regras formais e informais que atuam sobre a arena estudada também é relevante. No caso do licenciamento ambiental, entre as principais regras incidentes estão o dever de informação, as audiências públicas, o conteúdo obrigatório dos estudos ambientais, a dinâmica de concessão das autorizações e a imposição de obrigações ao empreendedor. Outra análise importante nesse campo recai sobre o papel e a força das normas que emanam dos órgãos públicos e reguladores (FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012).

Buscar pistas sobre os recursos que cada ator dispõe e mobiliza na arena, com ênfase na situação financeira, autoridade legal, status social, afiliações culturais e acesso ao conhecimento científico também é relevante na abordagem analítica de arena. Na perspectiva de Renn (1992), as modernas democracias estão inseridas no contexto de sociedades plurais, de modo que os atores, caso queiram se sair bem-sucedidos, precisam se cercar do maior número possível de recursos. Neste ambiente tão plural e complexo, nem mesmo os tradicionais recursos financeiros e de poder político seriam suficientes para determinar a agenda das políticas ambientais. Além deles, o autor elenca a influência social e o comprometimento com valores no rol de importantes recursos a serem mobilizados.

Na literatura de Kitschelt (1986), os atores sociais recorrem às arenas na expectativa de conquistarem recursos aptos a influenciarem de forma decisiva o processo político. Isso leva, segundo Renn (1992), a um mercado de troca de recursos, no qual, por exemplo, atores sociais com recursos financeiros em abundância tentam adquirir influência social remunerando indivíduos com reputação para se vincularem às suas causas. Outros grupos poderão se valer do poder para atrair experts que ofereçam evidências científicas em seu favor. Aqueles que têm a oferecer significados e valores utilizam esses recursos para angariar fundos, e assim por diante.

Se o governo não dispuser de nada além do poder, ele precisará dividir este recurso em troca de outros, como evidência científica ou compromisso de valor, o que pode obrigar o Estado a abrir novas possibilidades de participação social na esfera pública. Renn (1992) também destaca que a paralisia política, no sentido de enfraquecimento do papel regulatório e repressivo dos órgãos públicos, retira legitimidade de um recurso muito caro ao poder público. Como consequência da fragilização governamental, os demais grupos tendem a mobilizar recursos a fim de preencher os espaços abertos.

Outro aspecto crucial no comportamento dos atores destas arenas diz respeito às estratégias no campo da comunicação. Como os grupos se comunicam? Quem são os multiplicadores das pautas e assuntos? Como cativar espectadores e público em geral? Na ótica de Renn (1992), a comunicação entre os atores é estabelecida com o propósito de definir conquistas e trocar recursos. Nas arenas, a comunicação é usada para seduzir outros grupos a se unirem e a reivindicarem o apoio de outros atores. Renn (1992) vê a comunicação como um recurso de persuasão que, ao amplificar um assunto, angaria apoio público em torno das causas comunicadas.

1.5 - Comunicação social no licenciamento ambiental

Como já abordado, a legislação sobre licenciamento ambiental assegura ampla publicidade aos estudos de impacto ambiental, assim como aos pleitos e às concessões de licenças. Há também a exigência legal de que as informações disponibilizadas nos relatórios ambientais sejam acessíveis à população em geral, inclusive para que o conteúdo destes documentos se torne a pauta nas discussões das audiências públicas. Porém, entre tornar uma informação pública, abrir espaços institucionais de participação cidadã e, efetivamente, construir uma comunicação social no licenciamento, há muitas diferenças (FERNANDES, 2014). A partir desta premissa, alguns conceitos teóricos podem ser desenvolvidos a fim de elucidar tais diferenças.

Publicidade, sob um ângulo estritamente jurídico, constitui um princípio norteador de toda a atuação da Administração Pública (artigo 27, caput da Constituição Federal). Para Bandeira de Mello (2004), a publicidade é a consagração da transparência dos atos e comportamentos governamentais, e nenhum Estado é Democrático de Direito

se não informa ao povo os assuntos que o interessa ou afeta. Não só Bandeira de Mello, outros estudiosos do direito público (JUSTEN FILHO, 2011; MEIRELLES, 2007) associam publicidade ao direito de informação (5º, XXXIII da Constituição Federal). Subentende-se, pela leitura destes autores, que publicidade oficial equivale a manter a coletividade informada da gestão pública.

Publicidade, vista por uma linha das ciências da Comunicação, refere-se ao *“processo de comunicação persuasiva, de caráter impessoal e controlado que, através dos meios massivos e de forma que o receptor identifique o emissor, dá a conhecer um produto ou serviço, com o objetivo de informar e influir em sua compra ou aceitação”* (GOMES, 2003, p. 42). Nesta leitura, a publicidade mercadológica equivale a informar para convencer a coletividade a aprovar os interesses de quem persuade.

No licenciamento ambiental, as principais informações devem estar à disposição do público. Neste sentido, a publicidade realiza-se enquanto princípio jurídico de informar atos da gestão pública. A publicidade mercadológica não está na teoria (legislação ambiental), mas eventualmente pode estar na prática do licenciamento, quando o dever de informar também é usado para conquistar a aceitação pública de uma ideia (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012).

Nas relações estabelecidas entre os sujeitos envolvidos, o conceito de publicidade, seja ele jurídico ou mercadológico, não carece de algo além da transmissão de informações (FERNANDES, 2014). Emissor(es) e receptor(es) da informação não necessariamente precisam se aproximar para construir um diálogo. Para Wolton (2010), informação é mera mensagem, ao passo que comunicação seria uma relação, algo mais complexo e interativo.

Segundo Rodrigues e Crippa (2011, p. 52), “estoques” de informação não bastam, pois só isto não garante que todas as partes compreendam o conteúdo das informações, nem se traduz em aproximação com efetiva troca dialética. No universo organizacional, Kunsch (2009) imagina a comunicação social somente se houver alguma abertura para o diálogo. Segundo Ribeiro e Pinheiro (2011), comunicar é reduzir o distanciamento, e quanto antes houver o envolvimento e a participação popular, melhor será o resultado.

Faria (2013, apud FERNANDES, 2014) vê a aproximação entre comunidades, técnicos e cientistas como uma possibilidade de aprimorar os projetos, diminuindo ou reduzindo os conflitos associados ao licenciamento ambiental. Fernandes (2014) ainda cita Pasini (2013), para quem a participação popular precisaria ser mais efetiva no licenciamento, pois o maior problema destes processos é a gestão dos conflitos, caracterizados por pressões de todos os lados.

Especificamente sobre a ampliação do Porto de São Sebastião, Feital (2014) revela que a audiência pública do licenciamento apresentou inúmeras deficiências organizacionais e políticas, contribuindo para um diálogo desigual, pouco aberto, levando ao que pesquisadora chamou de “*conversa de surdo*” (FEITAL, 2014, p. 100).

Christmann (2012, pág. 199), ao analisar os desafios e possibilidades da gestão compartilhada do risco ambiental no licenciamento de um estaleiro no município de Biguaçu, em Santa Catarina, argumenta que a organização e o discurso excessivamente burocrático das audiências públicas teriam transmitido uma sensação de “*circo montado*”, no qual todas as atrações já estariam definidas por quem o organiza, e haveria uma intenção deliberada de anular a fala de qualquer cidadão que questionasse o espetáculo.

Pesquisas conduzidas por Viglio (2012) apontaram dificuldades de comunicação geradas pelo domínio assimétrico do discurso técnico-científico entre os diversos atores sociais do licenciamento ambiental. O conteúdo demasiadamente técnico dos debates, associado a um nível desigual de acesso aos recursos argumentativos, teria dificultado o relacionamento entre os interessados no licenciamento ambiental da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba – UTGCA, também no litoral norte de São Paulo.

Renk (2010) evidenciou a importância da comunicação de riscos como ferramenta para minimizar receios e preparar a população afetada para lidar com os riscos da construção e funcionamento do Gasoduto de Mexilhão em Caraguatatuba, litoral norte de São Paulo. Iniciativas abrangidas no Programa de Comunicação Social do empreendedor foram avaliadas e o estudo constatou que, embora a comunidade estivesse bem informada sobre o empreendimento, houve baixa participação social nas reuniões propostas pelo empreendedor.

A partir de estudos de caso no Brasil e Uruguai, Di Giulio (2010) analisou a comunicação de risco em situações de contaminação ambiental, expondo que as estratégias de comunicação adotadas por gestores públicos ainda são muito baseadas no modelo do “déficit de conhecimento”, moldado pela ideia de que o público é leigo, ignorante sobre ciência ambiental e irracional nas respostas aos riscos à sua saúde. Esse modelo centraliza o debate apenas nos detentores do conhecimento científico, tendendo a buscar apenas o convencimento dos afetados, sem o compromisso de engajá-los nos debates ou considerá-los na tomada de decisões.

CAPÍTULO 2 – CONTEXTO EMPÍRICO DO CONFLITO

2.1 A história de uma cidade, a história de seu Porto

Antes da colonização europeia, o litoral brasileiro era habitado por assentamentos indígenas identificados pela genérica nomenclatura de Tupinambás, os povos integrantes do tronco linguístico tupi-guarani (RIBEIRO, 1997). Nômades e adeptos da agricultura de subsistência, os Tupinambás constantemente se locomoviam atrás de novas terras para o cultivo (RIBEIRO, 1997). Na fase pré-colonial, o fator marítimo ainda não influenciava a lógica de ocupação humana no território brasileiro, algo que só ocorreria depois de os europeus aportarem em terras sul-americanas (MORAES, 2000).

Diferentemente da agricultura de subsistência praticada pelos indígenas, os colonizadores se lançaram ao interior brasileiro para explorar recursos naturais que, depois de apropriados, seguiam ao continente europeu por via marítima (MORAES, 1999). Nesse fluxo humano entre o interior e o litoral, ocupações pontuais foram se estabelecendo ao longo da costa, geralmente em torno de portos marítimos, e o litoral norte de São Paulo logo se tornou uma das bases portuárias (MORAES, 1999).

Silva (1975) resgata a importância de São Sebastião desde o século XVII, graças às condições naturais favoráveis do local onde até hoje o porto funciona, um canal marítimo de águas fundas e protegidas por uma grande ilha na frente. Açúcar e aguardente foram alguns dos primeiros produtos que a região movimentou no período colonial. Porém, a cultura da cana-de-açúcar não se estabeleceu no sudeste como no nordeste brasileiro, seja pela maior distância do mercado consumidor europeu, seja pela menor área disponível para cultivo, seja ainda pelo solo e o clima menos favoráveis (SILVA, 1975).

Após certo período de declínio, a retomada da economia portuária em São Sebastião viria no final do século XVII, com a descoberta de ouro nos atuais estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. No começo do século XVIII, novamente as

movimentações do porto declinariam, desta vez por causa da abertura de um novo caminho terrestre, que facilitou o transporte mineral e retirou São Sebastião da rota de escoamento. Com a inauguração da Estrada Real, o tempo de viagem encurtou significativamente, mas só o Porto do Rio de Janeiro foi conectado com o interior pelo novo caminho (SILVA, 1975).

As décadas de ostracismo em São Sebastião só seriam interrompidas no século XIX, depois que o ciclo econômico do café demandou maior interação entre planalto e litoral paulista. No entanto, ainda no final do século XIX, novamente o Porto sebastianense perderia a sua importância, com a construção de ferrovias interligando São Paulo a Santos e São Paulo ao Rio de Janeiro (SILVA, 1975).

Após alternar períodos de atividade e estagnação, a economia portuária no canal de São Sebastião se mantém ativa desde a década de 1960, quando iniciou o funcionamento do Terminal Almirante Barroso – TEBAR, operado pela TRANSPETRO, uma empresa subsidiária da PETROBRAS. Instalado ao lado do cais comercial, o TEBAR integra o complexo logístico chamado Porto Público Organizado, e hoje responde pela maior movimentação de petróleo na América Latina (EIA de ampliação do TEBAR, 2013).

Desde a primeira operação de descarregamento de petróleo no ano de 1968, até as últimas descobertas de hidrocarbonetos na Bacia de Santos, a importância estratégica do TEBAR só cresceu (EIA de ampliação do TEBAR, 2013). São Sebastião virou a porta de entrada para 50% de todo o petróleo refinado no Brasil, e os efeitos econômicos desta realidade são mensuráveis na receita tributária e nos royalties auferidos pelo município. Dados do ano de 2012 divulgados pela Fundação SEADE¹³ colocam São Sebastião como responsável por quase 40% de todo o Produto Interno Bruto gerado no litoral norte paulista.

Na perspectiva de exploração das últimas reservas de petróleo e gás descobertas na Bacia de Santos, em 2008 foi lançado um Programa de melhorias destinado à construção de dois novos berços de atracação ao píer do TEBAR, obra estimada em R\$ 600 milhões a serem investidos em 4 anos. Como o Porto de São Sebastião fica ao lado do TEBAR, numa localização continental próxima aos campos exploratórios de

¹³ <http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>

hidrocarbonetos na Bacia de Santos, a intenção de ampliar o Porto de cargas foi também justificada pela conveniência de fazê-lo uma base de apoio para a indústria petrolífera.

Outra justificativa do Estado de São Paulo para a ampliação do Porto de São Sebastião é a sua proximidade rodoviária com dois importantes polos industriais do interior paulista: o Vale do Paraíba e a região metropolitana de Campinas. Como este Porto foi inaugurado no começo da década de 1950, além da ampliação em si, carece de modernização para servir aos propósitos do Estado de São Paulo, que é o de induzir um novo corredor de importação e exportação no sudeste brasileiro (EIA do PIPC, 2009).

A síntese aqui resgatada aponta que a atividade portuária em São Sebastião contribuiu para alguns dos principais ciclos econômicos brasileiros, mas, se no caso da cana de açúcar, do ouro e do café, as referências históricas citam somente breves períodos de contribuição, parece não ser esta a intenção do atual Estado de São Paulo para o futuro do petróleo e de outras commodities na região (RIMA, do PIPC, 2011).

2.2 - Litoral norte paulista: patrimônio ambiental e destino turístico

O valor ecológico do litoral norte paulista é algo reconhecido em diversas normas de proteção ambiental. No âmbito internacional, a região integra a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, um título protetivo declarado pela UNESCO. Já no plano legislativo nacional, o próprio Porto de São Sebastião está inserido na zona de amortecimento de oito Unidades de Conservação¹⁴. São elas: Parque Estadual de Ilhabela (Decreto 9.414/77), Parque Estadual da Serra do Mar (Decreto 10.251/77), Área de Proteção Ambiental Marítima do Litoral Norte, Área de Relevante Interesse Ecológico de São Sebastião (Decreto 53.525/08), Área Natural Tombada da Serra do

¹⁴ *Unidade de Conservação é uma categoria de proteção ambiental prevista na Lei 9985/2000 como espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Por sua vez, o conceito de zona de amortecimento é definido na mesma lei como o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas. A Resolução CONAMA 13/90 acrescenta que nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, em um raio de dez quilômetros, qualquer atividade que afete a biota, deverá obrigatoriamente ser licenciada pelo órgão ambiental competente, mediante prévia autorização da administração responsável pela Unidade de Conservação.*

Mar e de Paranapiacaba, Áreas Naturais Tombadas – Ilhas, Ilhotas e Lajes, APA Marinha de São Sebastião, e por fim, a APA Ilhota de Itassussé ou Itaçuê.¹⁵

O mapa a seguir ilustra a presença das Unidades de Conservação no entorno do canal de São Sebastião, área de influência direta das instalações portuárias:

Figura 1: Mapa de Áreas Protegidas no litoral norte de São Paulo

Fonte: elaborado por Mello (2011) para o Relatório Projeto Temático *Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo* (Ferreira et al., 2012).

¹⁵ A informação de que estas oito Unidades de Conservação estão na zona de amortecimento do Porto Público de São Sebastião consta do Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela empresa de consultoria CPEA, no curso do licenciamento ambiental do Plano Integrado Porto – Cidade (PIPC).

O litoral norte de São Paulo conta com 22 áreas protegidas no total, entre Unidades de Conservação, terras indígenas e núcleos quilombolas. Estes territórios ocupam mais de 470.000 hectares, ou aproximadamente 80% da área total da região (TEIXEIRA, 2013). Destaca-se, neste sentido, a proteção do território marítimo do litoral norte paulista em comparação com o restante do litoral brasileiro. Apenas 0,14% do território costeiro e marinho do país está protegido por Unidades de Conservação Integral e só 1,43% por Unidades de Conservação da categoria Uso Sustentável (BRASIL, 2007).

Por sua vez, somente no litoral norte paulista há três Unidades de Conservação marinhas. Uma delas, a Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte – APAMLN, abrange no total 316,2 mil hectares e hospeda um mosaico de ecossistemas importantes como praias, estuários, restingas, manguezais e costões que viram berçários para diversas espécies vivas, algumas ameaçadas de extinção e objeto de exploração comercial (LEGASPE, 2012).

Às Unidades de Conservação da região, somam-se outras categorias protetivas existentes, em especial áreas de preservação permanente. No projeto proposto de ampliação portuária, há previsão de impactos ambientais a um manguezal, ecossistema considerado área de preservação permanente pelo novo Código Florestal. Afora as Unidades de Conservação e áreas de preservação permanente, três dos cinco patrimônios nacionais que a Constituição Federal conferiu proteção especial estão presentes neste trecho do litoral brasileiro: a Serra do Mar, a Mata Atlântica e a Zona Costeira.

No caso específico da Mata Atlântica, a região concentra o maior remanescente do Estado, mantendo uma cobertura média de 80% da vegetação, percentual que cai para 15% nas demais regiões. O Porto atual está no canal marítimo que separa Ilhabela de São Sebastião, os dois municípios que possuem a maior média de preservação no litoral norte paulista (SOS MATA ATLANTICA e INPE, 2009).

A Mata Atlântica é um dos três ecossistemas mais ameaçados do planeta e constitui uma zona fundamental de biodiversidade (AIDAR, et al., 2001). Por essa razão, o bioma já foi considerado um dos dois *hotspots* para conservação da

biodiversidade no território brasileiro (MYERS et al., 2000) porque, além de abrigar uma variedade de vidas, possui elevado grau de endemismo de espécies.

A Unidade de Conservação que abriga a maior porção contínua preservada de Mata Atlântica do país é o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM). Três de seus núcleos estão no litoral Norte de São Paulo: São Sebastião, Caraguatatuba e Picinguaba em Ubatuba. Esta área corresponde a 127.500 hectares e, só em São Sebastião, a área protegida pelo Parque ocupa 72% do território do município (Instituto Pólis, 2012).

2.2.1. - Desafios atuais e futuros da região

Durante a primeira metade do século XX, as condicionantes históricas impulsionavam o desenvolvimento econômico ao interior do estado de São Paulo e, com a dificuldade de acesso rodoviário, o litoral norte de São Paulo se manteve isolado do resto do Estado (SOUZA, 2009).

A partir da segunda metade do século XX, com a abertura da rodovia dos Tamoios (SP-099) ligando o litoral norte paulista ao Vale do Paraíba, o setor de transporte petrolífero chegou à região (EIA de ampliação do TEBAR, 2013). Depois, entre as décadas de 1970 e 1980, finalizou-se a construção da rodovia BR 101, cujo traçado passou a conectar o litoral sul paulista ao Estado do Rio de Janeiro sem se afastar da zona costeira¹⁶. Abertas as duas estradas, acentuou-se sobremaneira a exploração turística do litoral norte paulista (Plano de Manejo da APA Cairuçu, IBAMA, 2005).

A movimentação da economia induziu movimentos migratórios que modificaram os padrões sociais e culturais das comunidades locais, antes isoladas em suas próprias tradições (MARANDOLA JR. et al., 2013). Com a valorização das terras mais próximas às praias pelo capital turístico, os caiçaras, pescadores e migrantes da

¹⁶ Segundo o artigo 2º, inciso I da Lei nº 10.019/1988 do Estado de São Paulo que dispõe sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, considera-se zona costeira o espaço geográfico delimitado, na área terrestre, pelo divisor de águas de drenagem atlântica no território paulista, e na área marinha até a isóbata de 23,6 metros representada nas cartas de maior escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha. O conceito engloba todos os ecossistemas e recursos naturais existentes em suas faixas terrestres, de transição e marinha.

construção civil foram impelidos a procurar posses precárias ao longo da rodovia Rio-Santos. O avanço da ocupação territorial acentuou o desmatamento em áreas de encostas, restingas e manguezais (MARANDOLA JR. et al., 2013; Plano de Manejo da APA Cairuçu, IBAMA, 2005).

A tendência de crescimento humano no litoral norte paulista persistiu na primeira década do século XXI. Dados dos censos demográficos do IBGE apontam que o crescimento populacional nas cidades do Litoral Norte foi bem superior ao da capital paulista entre os anos de 2000 e 2009. Enquanto São Paulo registrou alta de 5,8% no mesmo período, São Sebastião viu seu número de habitantes subir quase 27%. Em Ilhabela, a quantidade de moradores aumentou 25%. A dinâmica deste crescimento foi caracterizada pela diminuição da população rural e crescimento da urbana. Por causa do turismo, atualmente a população flutuante alcança ou até supera a população residente, sobrecarregando a demanda por equipamentos urbanos e de estrutura viária, além de pressionar o parcelamento do solo (SMA-SP, 2005; MARANDOLA JR. et al., 2013; Plano de Manejo da APA Cairuçu, IBAMA, 2005).

O turismo, o TEBAR, a favelização linear no traçado da BR 101 e a falta de planejamento urbanístico impuseram diversas consequências ambientais ao litoral norte paulista. Regimes hídricos foram alterados; despejos de esgoto "in natura" aumentaram; derramamentos de óleo passaram a ocorrer no canal marítimo; e, sobretudo nas férias e feriados, há problemas de abastecimento hídrico e insuficiência na gestão dos resíduos sólidos urbanos (MARANDOLA JR. et al., 2013; POFFO et al., 1996; FEITAL, 2014; TEIXEIRA, 2013; Plano de Manejo da APA Cairuçu, IBAMA, 2005).

Por outro lado, em 2003 foi descoberta uma nova fronteira exploratória de gás natural no mar, próxima aos municípios de Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião (RIMA da plataforma de Mexilhão, 2007). Com volumes estimados na ordem de 49 bilhões de m³ e horizonte exploratório mínimo de 20 anos, a descoberta do campo de gás natural de Mexilhão virou uma alternativa para contornar impasses em negociações internacionais. À época da descoberta, a Bolívia negociava um aumento nas tarifas da exportação do seu gás natural, e o Brasil importava do país vizinho o equivalente a 50% do consumo interno do referido combustível (PETROBRAS, 2009).

Amparados por interesses nacionais, vários empreendimentos foram construídos no litoral norte de São Paulo, além da plataforma de gás a 165 km da costa de Caraguatatuba. Um duto marítimo foi construído para ligar o Campo de Mexilhão à praia de Porto Novo em Caraguatatuba. Uma unidade industrial - a UTGCA - foi erigida em Caraguatatuba para tratar o gás vindo do mar. Um gasoduto terrestre foi concebido para o transporte do gás da usina de tratamento ao terminal de petróleo em São Sebastião (TEBAR). Por fim, outro gasoduto terrestre - o GASTAU - foi instalado para conectar a Unidade de Gás até Taubaté, no Vale do Paraíba (EIA da plataforma de mexilhão, 2006; EIA do GASTAU, 2006).

Durante o licenciamento dos empreendimentos de infraestrutura da exploração do gás natural na plataforma de Mexilhão, a Petrobras anunciava novas frentes exploratórias de hidrocarbonetos, desta vez nas camadas do pré-sal, em bacias sedimentares que se estendem do litoral de Santa Catarina até o Espírito Santo, a distâncias que variam de 50 a 450 km do litoral brasileiro (PETROBRAS, 2015).

Em novembro de 2015, os campos do pré-sal já respondiam por 24% de toda a produção mensal de petróleo da Petrobras¹⁷ e, como reflexo desta realidade, desde 2008 a empresa já havia divulgado um programa de melhorias destinado ao TEBAR, prevendo a construção de dois novos berços de atracação ao píer no canal de São Sebastião (TRANSPETRO, 2008; PETROBRAS, 2015). Atualmente, as obras no TEBAR estão em fase preliminar de licenciamento ambiental junto à agência ambiental estadual, a CETESB (Processo nº 191/2011).

Conforme mencionado anteriormente, uma das justificativas do Estado de São Paulo para aumentar o Porto de São Sebastião reside justamente em torná-lo uma base de apoio para as atividades de exploração *off shore* na contígua Bacia de Santos (RIMA do PIPC, 2011). Porém, como a outra justificativa do Estado é a criação de um corredor de exportação que incrementará a movimentação de cargas sólidas no continente, a CDSS solicitou o licenciamento ambiental do Porto de cargas, condicionando a sua ampliação à melhoria das principais rodovias que dão acesso ao litoral norte paulista, já

¹⁷ Dado divulgado junto com os resultados financeiros e operacionais do 3º trimestre de 2015 da PETROBRAS.

que não se cogitou investir em ferrovias como alternativa logística (EIA do PIPC, 2009).

Assim, o Estado de São Paulo propôs um projeto de ampliação da capacidade de rodagem da Rodovia dos Tamoios que liga o Vale do Paraíba ao litoral norte paulista. Investimentos de 4,5 bilhões de reais foram destinados à implantação de uma nova pista com duas faixas de rolamento e traçado paralelo à pista existente, uma nova pista no trecho da Serra do Mar, e dois novos anéis rodoviários nos municípios litorâneos (TEIXEIRA, 2013).

O primeiro trecho atravessa a região do Planalto, nos municípios de São José dos Campos, Jacareí, Jambuí e Paraibuna (EIA do Subtrecho Planalto, 2011). O segundo trecho cruza uma parte da Serra do Mar, próxima já ao litoral (EIA do trecho Serra, 2012). O terceiro trecho é o anel de contorno sul, que interliga a Rodovia dos Tamoios com o porto de São Sebastião (EIA do Contorno Sul, 2010). Finalmente, o quarto trecho é o anel de contorno norte, que visa desafogar o trânsito da região central de Caraguatatuba, criando uma conexão direta da Rodovia dos Tamoios com o sul de Ubatuba (EIA do Contorno Norte, 2011).

Em meio ao surgimento deste conjunto de empreendimentos, a geomorfologia da região impõe limites físicos à ocupação humana. Embora Almeida & Carneiro (1998) informem que a Serra do Mar acompanha o litoral brasileiro desde o Estado do Rio de Janeiro até o norte de Santa Catarina, sucede, segundo os mesmos autores, uma particularidade no trecho do litoral norte paulista, caracterizada pela extrema proximidade das montanhas com o mar.

A maior parte do centro de São Sebastião já foi ocupada por bairros residenciais e pelo parque industrial de armazenamento de petróleo do TEBAR. A ampliação do Porto esbarra nesta limitação, pois as suas atuais instalações já estão espremidas entre o canal marítimo de São Sebastião, o parque industrial do TEBAR e a densa ocupação imobiliária da porção central do município. Como resultado da carência de espaço, da procura turística e da chegada de novos empreendimentos, há uma supervalorização da propriedade da terra e um agravamento das disputas em torno dela (CALVIMONTES, 2013; FEITAL, 2014).

Este é o panorama atual de desafios ao futuro do litoral norte de São Paulo. Uma região com muita biodiversidade e pouco espaço disponível para ocupação, mas que vem sendo demandada a receber empreendimentos de setores diversos, com base em uma rígida legislação de proteção ambiental.

Além do licenciamento do Porto, obras como a Usina de Tratamento de Gás Natural e o gasoduto Caraguatatuba-Taubaté também culminaram em resistência social (VIGLIO, 2012). Contudo, a pesquisa nos sites do Ministério Público e do Poder Judiciário evidencia que apenas a intenção de expansão portuária foi judicialmente contestada por razões ambientais. A proposta de ampliação logística e o conflito que ela desencadeou na sociedade, e depois nos Tribunais, serão objeto de análises mais aprofundadas nos próximos tópicos.

2.3 - A proposta de ampliação portuária

Desde a década de 1950, iniciativas já indicavam a intenção de expansão do Porto de São Sebastião, incluindo um projeto ambicioso desenvolvido pela Portobras nos anos 1970, e uma tentativa do Departamento Hidroviário em 1987 (EIA do PIPC, 2009). Já no final da década de 1990, a Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo formulou o seu Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT), projetando, para o horizonte de 2000 a 2020, a construção de um segundo berço no Porto Público de São Sebastião, além de investimentos em Terminais, Pátios e Armazéns.

Em 2004, quando o encargo da gestão do Porto de São Sebastião ainda era da Dersa – Desenvolvimento Rodoviário S/A¹⁸, a empresa pública solicitou a abertura de um processo de licenciamento ambiental junto ao IBAMA, visando a autorização do projeto de um novo píer sobre o Canal de São Sebastião, com quatro novos berços para atracação de navios, mais a construção de pátios e armazéns nas áreas aterradas existentes (Processo 02001.005403/2004-01 - IBAMA). Devido a mudanças na estratégia de gestão do Porto de São Sebastião, a Dersa não levou este licenciamento adiante (EIA do PIPC, 2009).

¹⁸ Empresa pública vinculada à Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, conforme Decreto 29.884/89.

Em agosto de 2007, o Estado de São Paulo criou uma sociedade de economia mista - a Companhia Docas de São Sebastião - com a finalidade específica de modernizar e desenvolver o Porto Público Organizado de São Sebastião. A CDSS, empresa vinculada à Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, passou a substituir a Dersa na condição de autoridade portuária no litoral norte paulista.

Em setembro de 2009, a CDSS protocolou o EIA do Plano Integrado Porto-Cidade no mesmo processo de licenciamento aberto pela DERSA, formalizando a dimensão da expansão que hoje continua em discussão na sociedade, no licenciamento e no Poder Judiciário. De 2009 para cá, a proposta da CDSS não mudou: a empresa quer converter o Porto Atual em um Porto multiuso. Sem a ampliação, os atuais berços de atracação¹⁹ não possibilitam o ingresso de grandes navios, e as movimentações se limitam a graneis sólidos, animais vivos e automóveis. Com a ampliação, adiciona-se o movimento de contêineres, carga geral, além dos graneis sólidos e líquidos.

Para dinamizar a logística deste modo, a CDSS postula a implantação de novos píeres que, ao avançarem sobre o canal marítimo de São Sebastião, permitirão a operação de navios com calados de até 25 metros. O Porto poderia então receber embarcações de última geração, incluindo navios de contêineres para o transporte de 9 mil TEUs, medida internacional equivalente a um contêiner de 20 pés ou quase 7 metros (RIMA do PIPC, 2011).

Além da ampliação aquaviária, a CDSS pleiteia um aumento de sua atual retroárea. Retroporto ou retroárea é uma área adjacente ao porto organizado, destinada a suprir as deficiências de área de armazenagem de cargas e desembarço aduaneiro (ANTAQ, 2009). A solução do empreendedor para aumentar a retroárea foi a incorporação de parte da enseada do Araçá, localizada ao sul das instalações hoje existentes. No Relatório de Impacto Ambiental do Plano Integrado Porto-Cidade (2011), já se previa a construção de uma laje de concreto apoiada em estacas sobre 75% da enseada do Araçá, de forma a evitar o seu aterramento.

Segundo a empreendedora, o projeto de estaqueamento sobre a enseada preservaria a ilha de Pernambuco, o mangue do Araçá, o mangue da balsa e o espelho

¹⁹ Segundo anuário de 2009 da ANTAQ, berço de atracação é um espaço no cais em que o navio pode atracar para operar, embarcar e desembarcar, cargas em segurança.

d'água de acesso aos pescadores até a praia do Araçá. A cobertura da laje foi prevista para ocorrer ao longo de 4 fases, distribuídas ao longo de quase duas décadas, o que, de acordo com a CDSS, permite que a ampliação acompanhe a real demanda de cargas no futuro, além da evolução das obras nas rodovias de acesso ao Porto (RIMA do PIPC, 2011).

As figuras a seguir ilustram a ocupação da enseada do Araçá e o aumento da retroárea, à medida que as quatro etapas forem cumpridas:

Figura 2: Projeção das quatro fases de ampliação portuária

Fonte: RIMA do PIPC, elaborado pela CPEA, consultoria ambiental contratada pela CDSS, 2011

Durante a etapa 1, originalmente programada para conclusão no final de 2014, previu-se a construção do berço e implementação da fase 2 do TECONVE, obras que não geram aumento de volume de cargas movimentadas, apenas substituem o local de operação entre os berços (RIMA do PIPC, 2011). Como consta do último quadro das figuras, uma das etapas foi qualificada de independente pela CDSS, porque se refere à implantação dos píeres para movimentação de etanol, cujo transporte terrestre ocorrerá somente por meio de dutos, inexistindo, por esta razão, a necessidade de aguardar a expansão da malha rodoviária.

Já as etapas 2, 3 e 4 envolvem a construção em si da laje sobre a enseada. No Relatório de Impacto Ambiental (2011), a evolução destas fases foi planejada para se desenvolver ao longo de 15 anos. A etapa 2 foi inicialmente prevista para o período de 2015 a 2019, a fase 3 entre 2019 a 2025, enquanto o planejamento da quarta e última etapa foi traçado para o horizonte de 2024 a 2029.

Finalizadas as obras de ampliação, orçadas pela Secretaria Estadual de Transportes em aproximados R\$ 2,5 bilhões, projetou-se que a área atual do Porto Público saltaria dos atuais 400.000 m² para um total aproximado de 1,2 milhão de m² (RIMA do PIPC, 2011). Esta configuração física ainda seria revista na evolução do processo de licenciamento, levando à redução da projeção de ampliação para 800.000 m². De toda forma, no EIA/RIMA da ampliação portuária (2009) a meta máxima de produção portuária era chegar ao ano de 2035 movimentando 27 milhões de toneladas/ano, o equivalente a 30 vezes o maior movimento anual da história do Porto, ocorrido em 2012, conforme estatísticas divulgadas na página virtual da CDSS²⁰.

2.4 - O nascimento do conflito

Em novembro de 2008, a CDSS já se reunia com o IBAMA para discutir o conteúdo do Termo de Referência que nortearia a elaboração do EIA/RIMA do Plano Integrado Porto Cidade – PIPC. Porém, antes mesmo de o projeto de ampliação ser

²⁰<http://www.portoss.sp.gov.br/cs/groups/public/documents/document/mdaw/mday/~edisp/002950.pdf>

formalizado, o Ministério Público Federal já abriu um “procedimento preparatório” para acompanhar o licenciamento ambiental (Procedimento Preparatório nº 1.34.014.000298/2008-21), e o Ministério Público do Estado de São Paulo protocolou um ofício requerendo ao IBAMA informações sobre o assunto (Ofício nº 263/2009-GAEMA/I.N/SS-tm).

Em referência à abordagem analítica de Renn (1992), o licenciamento ambiental começava a se formar como uma arena social, com a identificação de alguns de seus principais atores. O IBAMA, autarquia federal, aparecia como instância decisória que, ao buscar a conciliação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente, impunha as suas primeiras exigências ao empreendedor. A CDSS, na qualidade de empreendedora do Porto, buscava atender a estas exigências e assim impulsionar o processo. Finalmente, o Ministério Público aparecia como órgão público independente, embora com atuação vinculada à sua missão institucional de fiscal das normas de alcance coletivo.

O Ministério Público é considerado uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais (artigo 127 da Constituição Federal). A proteção do meio ambiente é considerada um interesse social e, segundo o artigo 129 da Constituição Federal, cabe ao Ministério Público promover o inquérito civil e a ação civil pública para efetivar a tutela ambiental.

Em 2008, o Ministério Público Federal ainda não havia instaurado um inquérito civil e menos ainda uma ação civil pública, mas, conforme mencionado, iniciara um procedimento preparatório para acompanhar o início do licenciamento. O inquérito civil, além de acompanhar, investiga os fatos a fim de embasar o ingresso de um eventual processo judicial (MILARÉ, 2001). Logo, o inquérito é o passo anterior à eventual propositura de uma ação civil pública.

Portanto, à ocasião do procedimento preparatório e do envio de ofício ao IBAMA no ano de 2009, o Ministério Público ainda não questionava o licenciamento na Justiça. De qualquer forma, considerando o papel constitucional do Ministério Público e invocando a abordagem sociológica de Renn (1992), um ator detentor de forte

autoridade legal já começava a sinalizar na arena o intuito de não permanecer à margem do processo decisório.

Em setembro de 2009, a CDSS enfim protocolou a versão inicial do EIA, formalizando ao IBAMA a real dimensão de sua intenção de ampliação portuária. Dois meses depois, uma audiência pública ocorria na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para discutir a obra. Não era a audiência que a legislação prevê no curso do licenciamento ambiental, mas uma iniciativa espontânea promovida pela Comissão de Defesa do Meio Ambiente dos deputados da Assembleia Legislativa paulista.

Em notícia divulgada no site desta Casa Legislativa²¹, os participantes da audiência divergiram sobre os assuntos ali tratados. Enquanto um engenheiro agrônomo trazido pela CDSS sugeria a viabilidade ambiental do empreendimento, alguns representantes do poder público e de entidades da sociedade civil levantavam dúvidas quanto ao modelo de expansão proposto.

Para o engenheiro agrônomo, o empreendimento não geraria interferências diretas em Unidades de Conservação da região e, com as mitigações de impactos ambientais contempladas no EIA, o novo porto seria ambientalmente viável. A presença do agrônomo na audiência apontava uma tendência que se repetiria com certa frequência no curso do mesmo licenciamento: experts oferecendo evidências científicas em favor dos atores que representam ou com os quais se identificam (RENN, 1992; HANNIGAN, 1995; DI GIULIO, 2012; FEITAL, 2014). Também participava da audiência o diretor-presidente da CDSS, que aproveitou a oportunidade para explicar sobre a necessidade de ampliação e sobre as soluções logísticas e ambientais.

Entre aqueles que questionavam a reforma portuária, um deles representava uma instituição não governamental – o Instituto Educa Brasil – ONG que depois se tornaria autora da primeira ação judicial contra o licenciamento. Este mesmo representante do Instituto Educa Brasil foi um dos entrevistados desta pesquisa, quando já estava desligado do terceiro setor, mas continuava diretamente envolvido com o assunto, ocupando o cargo de Secretário Municipal de Meio Ambiente de São Sebastião. Em sua fala na audiência da Assembleia, o ambientalista pontuou que não se opunha à

²¹ <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=280083>

ampliação, mas refutava o modelo proposto, por considerá-lo incompatível com a vocação turística da região.

O Instituto Ilhabela Sustentável foi outro ator social presente à audiência e que depois se tornaria coautor do Instituto Educa Brasil na ação judicial contra o licenciamento. Perante os deputados estaduais de São Paulo, o ambientalista, também entrevistado da pesquisa, questionava o impacto da ampliação portuária na infraestrutura urbana de São Sebastião, destacando as limitações de acesso rodoviário, a existência de ocupações irregulares, a carência de hospitais, de saneamento básico e de destinação correta de resíduos sólidos.

Outras ONGs participaram da audiência da Assembleia Legislativa suscitando temas que permeariam os futuros debates, como o avanço da retroárea sobre o mangue do Araçá e o crescimento do tráfego de caminhões durante e após as obras. Parlamentares, além dos prefeitos de São Sebastião e Ilhabela, compartilharam as preocupações externadas por estes representantes da sociedade civil, especialmente em relação aos impactos sociais.

Em material jornalístico produzido pelo jornal Folha de São Paulo²², publicado em setembro de 2009, dois meses antes de a Assembleia Legislativa promover a audiência, já se fazia menção à mobilização de ONGs, entidades e políticos locais para evitar a ampliação portuária proposta. A notícia informava que, como primeiro resultado da reação social, o IBAMA teria devolvido o EIA ao empreendedor, condicionando a sua aceitação ao atendimento de 19 exigências, sendo que pelo menos 7 delas exigiam maior detalhamento do meio ambiente do canal marítimo, a exemplo da estimativa de passagem de baleias pelo local.

Na mesma notícia citada, o presidente do Instituto Ilhabela Sustentável comentava a luta histórica para evitar a verticalização construtiva no litoral norte paulista e que, ante a eventual expansão do Porto, a região passaria a conviver com o empilhamento de contêineres em alturas equivalentes a prédios de oito ou nove andares. Segundo o ambientalista entrevistado pelo jornal, os navios ancorados no canal passariam de 4 a 18 por vez.

²² <http://m.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/09/629513-ibama-devolve-estudo-da-ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao-com-19-exigencias.shtml?mobile>

Em contraponto, a notícia trazia a versão do diretor-presidente da CDSS, esclarecendo que a partir de uma simulação eletrônica, mal se veria o terminal portuário da perspectiva de quem está em Ilhabela, e considerando que navio parado é sinônimo de prejuízo, não haveria interesse em manter as embarcações estacionadas no canal.

A intenção de inserir contêineres na movimentação portuária de São Sebastião levou a sociedade civil a criar um movimento social específico, o “Porto Sim, Mas Sem Contêiner”, apoiado pelo Instituto Ilhabela Sustentável, com a participação de outras entidades socioambientais do litoral norte paulista²³. A estratégia adotada pelo movimento foi a de defender a vocação de movimentação de granéis líquidos no canal de São Sebastião, mais historicamente associada às atividades de transporte de petróleo no TEBAR.

Além do “Porto Sim, Mas Sem Contêiner”, outros movimentos específicos foram criados, como o “Porto no Araçá, Não!”²⁴, que contestava o avanço da retroárea sobre o ecossistema de manguezal chamado Araçá. Este movimento citava a suposta incoerência do Estado de São Paulo, que propunha uma obra portuária para cobrir o mangue, e ao mesmo tempo financiava, por meio de sua Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPESP), o Projeto Biota-Araçá, cujo objetivo científico é a análise da importância regional do mangue, através dos serviços ambientais, econômicos, sociais e culturais que ele presta ao litoral norte paulista.

Em outra notícia jornalística do “Estado de São Paulo”²⁵, aparecia a preocupação de ONGs, gestores ambientais, secretários municipais e prefeitos locais com a migração de mão de obra vinda de outras regiões, a ausência de ferrovias como solução para a logística terrestre das cargas, e o eventual prejuízo a ser suportado pelo setor turístico. O licenciamento também despertou temor de aumento da prostituição, violência e de incompatibilização do uso do canal marítimo para a prática de esportes náuticos.

No caso dos esportes náuticos, o próprio EIA (2009) apresentado pela CDSS reconhece a importância regional para a comunidade velejadora. No sítio virtual da Prefeitura, o município de Ilhabela é associado à figura de uma vela e ao slogan pelo

²³ <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ongs-reagem-a-ampliacao-de-porto-imp-,795447>

²⁴ <http://www.portonoaracanao.com/>

²⁵ <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,ongs-reagem-a-ampliacao-de-porto-imp-,795447>

qual se notabilizou: “Capital Nacional da Vela”²⁶. Durante o calendário anual, inúmeros eventos náuticos são realizados no canal marítimo, alguns em nível internacional (EIA do PIPC, 2009). Representantes do setor turístico também se mobilizaram contra o empreendimento, incluindo um hotel autointitulado como o maior empregador privado da Ilhabela²⁷.

Segundo a perspectiva analítica de Renn (1992), a participação - e sucesso - dos atores nas arenas decisórias depende em parte das estratégias por eles adotadas no campo da comunicação. Na pesquisa documental, constatou-se que a mídia corporativa veiculou diversas reportagens e notícias sobre o assunto, incluindo órgãos locais e nacionais de imprensa, alguns dos quais se posicionando abertamente contra a ampliação²⁸. Desde o início do conflito, a sociedade civil já organizava manifestações populares nas ruas, no canal marítimo²⁹, e a internet era utilizada para comunicar e cativar o público. Algumas comunidades surgiram em redes sociais, como a “Litoral Sem Norte?” e “Porto da Desgraça NÃO!”, servindo como plataforma de informações, debates e canal difusor da agenda dos protestos em locais públicos³⁰. Petições circularam na internet como forma de persuadir as autoridades a abandonar a ideia de expandir o Porto³¹.

Frente a esta reação social, em especial a das entidades civis organizadas, importa aqui resgatar o contexto histórico do terceiro setor no litoral norte de São Paulo. Desde 2000 existe um colegiado de entidades ambientalistas – o REALNORTE –

²⁶ <http://www.ilhabela.sp.gov.br/>

²⁷ <http://www.dpnvilhabela.com.br/cartas-abertas/estadao-porto-sao-sebastiao/carta>

²⁸ <http://radioboanova.com.br/jornal-nova-era/ampliacao-porto-de-sao-sebastiao-preocupa-os-habitantes-de-ilhabela/> e <http://blogdosakamoto.blogosfera.uol.com.br/2011/12/09/ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao-ameaca-litoral-norte-de-sp/>

²⁹ <http://www.redetv.uol.com.br/jornalismo/redetvnews/videos/cidades/manifestacao-tenta-impedir-ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao> e <https://www.causes.com/causes/331290-container-nao-vamos-preservar-da-ilhabela-e-regiao/updates/261939-nova-marca-e-manifestacao-nautica-festiva>

³⁰ <https://www.facebook.com/portodadesgraca> e <https://www.facebook.com/litoralsemnorte>

³¹ <https://www.change.org/p/francisco-fal%C3%A3o-stj-mantenha-a-limiar-de-suspens%C3%A3o-da-licen%C3%A7a-pr%C3%A9via-do-projeto-de-expans%C3%A3o-do-porto-de-s%C3%A3o-sebasti%C3%A3o>

<http://www.peticaopublica.com.br/pview.aspx?pi=portona0>

http://www.activism.com/pt_BR/peticao/abaixo-assinado-dos-moradores-de-sao-sebastiao/38416

atualmente composto por 14 instituições, que funciona como um fórum permanente de discussões³². O REALNORTE possui regimento interno e Carta de Princípios visando melhor articulação e participação das organizações sociais na construção das políticas locais e regionais de meio ambiente.

Na pesquisa de VIGLIO (2012) sobre o licenciamento ambiental da Usina de Tratamento de Gás no litoral norte paulista, constatou-se que as ONGs do REALNORTE não apenas participaram ativamente do processo de análise e concessão das licenças, como empregaram conhecimentos científicos e mobilizaram *experts* para questionar o EIA/RIMA em diferentes situações. Um dos resultados da participação do terceiro setor neste licenciamento foi a criação, em 2008, de um Comitê de Promoção de Diálogo para a Sustentabilidade – o COMDIAL – integrado por ONGs ambientalistas do litoral norte, a Petrobras e a Unisantos³³. Entre os objetivos do COMDIAL, consta a avaliação conjunta dos impactos ambientais de grandes projetos planejados para a região nos próximos anos, a exemplo da ampliação portuária.

Recapitulando a cronologia do conflito em torno da ampliação portuária, a primeira versão do EIA foi apresentada ao IBAMA em setembro de 2009, desencadeando reações de ONGs, mídia, órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Ministério Público. Em julho de 2011, a CDSS e o IBAMA buscaram pela primeira vez o COMDIAL como espaço de aproximação da sociedade civil para discutir meio ambiente e economia no litoral norte³⁴.

Mas outros episódios do licenciamento indicavam que a comunicação entre alguns atores do conflito se desenvolvia mais na esfera protocolar. Em janeiro de 2010, o Ministério Público Federal publicava a Portaria nº 02 de janeiro de 2010, convertendo o procedimento preparatório em inquérito civil público, com o objetivo ali expresso de “apurar a regularidade ambiental do processo de ampliação do Porto de São Sebastião”. O objetivo deste inquérito até poderia ser o inverso: apurar irregularidades no

³² <http://realnorte.wordpress.com/sobre/>

³³ <http://www.unisantos.br/portal/comdial-ceds/>

³⁴ <http://www.cedslitoral norte.org.br/ler/reuniao-do-comdial-consolida-chegada-de-novos-stakeholders-no-processo>

licenciamento. Num ou noutro caso, não se pode desconsiderar a natureza jurídica do inquérito civil, um instrumento de cunho inquisitorial e investigativo (MILARÉ, 2001).

Enquanto o Ministério Público Federal abria o seu inquérito, inaugurava-se uma nova fase tumultuada do licenciamento. A princípio, o IBAMA marcou uma única audiência no município de São Sebastião. Menos de um mês depois, o Ministério Público Federal questionou o porquê da não realização de audiências também em Caraguatatuba, Ubatuba e Ilhabela³⁵. Dias depois deste questionamento, o IBAMA convocava a população para uma segunda audiência em Ilhabela. E um dia antes da primeira das duas audiências, o IBAMA acatou um pedido de suspensão de ambas, formulado por outros dois atores do licenciamento. Um destes atores era o Instituto Ilhabela Sustentável, que alegava que o empreendedor estava mudando significativamente o projeto inicial e, por isso, o IBAMA deveria encaminhar um novo Termo de Referência à CDSS, a fim de que o EIA/RIMA contemplasse todas as mudanças, para só então ser levado à discussão nas audiências públicas.

O segundo ator social que pediu o adiamento das duas audiências foi a própria Secretaria de Transportes do Estado de São Paulo, em documento assinado pelo Secretário de Transportes, à época também presidente do Conselho de Administração da CDSS³⁶. O pedido foi justificado por um parecer técnico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, pois após a apresentação do EIA/RIMA da expansão portuária houve a publicação de duas normas ambientais, cujas exigências nelas previstas também deviam ser incorporadas aos estudos do licenciamento portuário³⁷.

Em notícia publicada pelo jornal “Estado de São Paulo”³⁸, a decisão do IBAMA de suspender as audiências um dia antes da data marcada surpreendeu a um operador portuário, que viu na medida uma suposta ausência de diálogo entre órgãos pertencentes à mesma esfera federativa de governo: CDSS e Secretaria Estadual de Transportes. Na mesma notícia, o prefeito de Ilhabela dizia que, durante contato telefônico com o então Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, o próprio Governador teria

³⁵ *Ofício PRM/SJC n° 72/2010*

³⁶ *Ofício ST GS n° 150/2010*

³⁷ *Ofício SMA/GAB n 058/2010*

³⁸ <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,obra-em-sao-sebastiao-para,516491>

influenciado nos rumos do episódio. Por sua vez, o representante do instituto Ilhabela Sustentável qualificava o episódio como “batalha vencida”.

Como observado anteriormente, a audiência pública não é o espaço em que a sociedade civil compartilha o poder de decidir junto com o órgão licenciador. Mesmo sendo um fórum meramente opinativo, o Ministério Público solicitou a ampliação do número de audiências, o IBAMA acatou a solicitação em parte, inserindo Ilhabela na agenda; e o Estado de São Paulo, maior interessado em impulsionar o licenciamento, solicitou o adiamento das duas audiências, levando o IBAMA a cancelá-las um dia antes da data marcada.

Na visão de Fung & Cohen (2007), cabe aos administradores públicos incorporar com maior frequência as preocupações e opiniões dos cidadãos, sem desconsiderar as limitações de tempo e espaço inerentes aos processos decisórios. Com base na análise documental, não se pode afirmar que o Estado de São Paulo pediu a suspensão das audiências - nem que o IBAMA acatou o pleito - porque ambos estavam preocupados em incorporar as preocupações e opiniões dos cidadãos. Oficialmente, os argumentos lançados pelo Estado e acolhidos pelo IBAMA eram de ordem puramente técnica: antes de o EIA/RIMA ser debatido pela população, carecia de complementações decorrentes de normas aprovadas após a sua elaboração.

Ocorre que, ao contrário do Estado de São Paulo, o Instituto Ilhabela Sustentável não pediu a suspensão das audiências somente no processo administrativo do licenciamento. A ONG ambientalista se associou a outras duas ONGs para fazer o mesmo pedido, desta vez em um processo judicial.

2.4.1 - Do processo administrativo ao judicial

As duas audiências públicas foram agendadas pelo IBAMA para os dias 24/02/2010 e 25/02/2010 e, um dia antes, precisamente em 23/02/2010, o órgão acatou o pedido de suspensão que o Estado de São Paulo fez por meio de sua Secretaria de Transportes, com base em parecer jurídico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Cinco dias antes desta decisão, a ação das ONGs era distribuída na Justiça Federal em

face do IBAMA e da CDSS³⁹. Proposta pelos institutos Ilhabela Sustentável, Onda Verde e Educa Brasil, a demanda judicial fazia diversos pleitos, incluindo a declaração de nulidade de todo o processo administrativo de licenciamento, ou, caso o juiz assim não entendesse cabível, que no mínimo suspendesse as audiências públicas designadas.

O Ministério Público não foi coautor desta ação e, até então, só havia aberto um inquérito civil para apurar a regularidade ambiental do licenciamento, além de enviar um ofício ao IBAMA questionando a decisão de realizar audiência em apenas um município, sem contemplar os demais que integram o litoral norte paulista. De qualquer forma, como a lei exige que o Ministério Público participe de toda e qualquer ação civil pública, no processo das ONGs a Promotoria Pública Federal interveio não como autora ou ré, e sim como fiscal da lei ambiental.

Associações, tais como as ONGs que propuseram a ação contra o licenciamento portuário, estão entre as poucas pessoas jurídicas de direito privado autorizadas a postular interesses coletivos pela via da ação civil pública. Para isso, só precisam comprovar que o objeto social coincide com os direitos por ela postulados, e que estão constituídas na forma da lei civil há mais de um ano (Lei Federal 7.347/1985). Nenhum destes requisitos se tornou empecilho à admissão das ONGs do litoral norte paulista como autoras da ação.

O adiamento das audiências não era o único pedido judicial dessas organizações. Havia pretensões maiores, algumas dirigidas de forma específica ao IBAMA, outras somente à CDSS, ou então a ambos. Segue tabela ilustrando o conjunto de pleitos judiciais das ONGs:

³⁹ Ação civil pública nº 0001121-19.2010.4.03.6103 proposta perante a Justiça Federal.

Tabela 2: Conjunto de pleitos na ação civil pública das ONGs

PLEITOS AO IBAMA	PLEITOS À CDSS	PLEITOS AOS DOIS
<ul style="list-style-type: none"> - Não processamento do licenciamento antes da duplicação dos melhoramentos rodoviários; - Não concessão do licenciamento de ampliação até a regularização da licença de operação das instalações já existentes do Porto; - Condenação à elaboração de Termo de Referência com base no Plano de Desenvolvimento de Zoneamento – PDZ, após oitiva dos órgãos públicos afetados pelo processo de licenciamento de ampliação do Porto de São Sebastião. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impedimento de pedir a ampliação portuária antes dos melhoramentos rodoviários; - Impedimento de requerer a ampliação até a regularização da licença de operação das instalações já existentes; - Condenação a dar publicidade a um novo pedido de licenciamento; - Comprovação do pagamento das Taxas de Controle e Fiscalização Ambiental entre os anos de 2001 e 2007; - Comprovação da regularidade do cadastro técnico federal dos profissionais envolvidos na elaboração do EIA/RIMA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de audiências públicas também em Caraguatatuba e Ubatuba, dando-se a devida publicidade no Diário Oficial e periódicos de circulação regional, ocasião em que requerem as autoras da ação a permissão para expor argumentos contrários ao licenciamento; - Condenação a dar a devida publicidade aos Estudos de Impacto Ambiental, Relatório de Impacto Ambiental e Termo de Referência do licenciamento com base no PDZ.

Fonte: elaboração do autor (2015), com base nos documentos juntados ao processo judicial nº 0001121-19.2010.4.03.6103

Como se nota, a maioria dos pedidos não tinha relação com as preocupações que estas mesmas organizações vinham expressando em outros fóruns públicos, anteriores ao Fórum da Justiça Federal. Os argumentos do processo pouco mencionavam o temor dos impactos sociais e ambientais da obra, e em síntese, a ação se propunha a comprovar irregularidades formais que supostamente levavam à anulação do licenciamento e ao seu refazimento desde o início.

Nas manifestações do Ministério Público Federal no processo, a instituição não contestou o licenciamento, nem entrou no mérito da viabilidade ambiental do projeto. Limitou-se a opinar sobre aspectos pontuais do rito burocrático do licenciamento, por vezes até discordando de alguns dos pedidos das ONGs.

Até a finalização desta pesquisa e conclusão desta dissertação, a ação judicial das ONGs tramitava em sede de recurso de Apelação na 2ª Instância da Justiça Federal, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região. A atividade judicial em 1ª Instância já se esgotou, e foi publicada uma decisão do Tribunal Regional Federal em recurso das

ONGs contra a não concessão do pedido liminar. Nas três principais decisões publicadas até o momento, todas foram desfavoráveis às ONGs.

Diante deste quadro, poder-se-ia considerar que esta iniciativa judicial não alterou, na prática, os rumos do licenciamento. De fato, ela ainda não se prestou a efetivar aquilo que se propôs: anular o licenciamento e retorná-lo à estaca zero. Nem o pedido secundário – suspensão das audiências públicas – ocorreu porque alguma decisão judicial assim determinou, e sim porque o próprio IBAMA resolveu adotar a medida antes de o Judiciário se pronunciar sobre o assunto.

Contudo, se a análise extravasar a esfera puramente jurídica para também se debruçar sobre a sociológica, à luz da abordagem proposta por Renn (1992), a ação judicial denota que alguns atores sociais – três ONGs – mobilizaram importantes recursos a fim de influenciar as decisões sobre o licenciamento ambiental. E embora não seja possível afirmar que o Estado de São Paulo tenha solicitado, e nem que o IBAMA tenha acatado o adiamento das audiências por influência do mero ingresso da ação - afinal, os argumentos oficiais dos dois atores nada mencionam a este respeito - há outros dados que não podem ser desconsiderados do contexto analítico.

A ação foi distribuída na Justiça Federal cinco dias antes da suspensão das audiências. Mesmo que o Estado de São Paulo e o IBAMA de fato achassem relevante incorporar ao debate público as exigências de legislações ambientais posteriores à elaboração do EIA/RIMA, por que o pedido do Estado e a decisão do IBAMA só surgiram às vésperas das audiências, a ponto de serem adiadas um dia antes da data prevista, logo depois do ingresso da ação?⁴⁰.

Para influenciar no processo decisório, nem sempre as justificativas dos documentos oficiais correspondem aos reais motivos que levaram os atores a adotarem ações ou decisões. As próprias ONGs, antes do ingresso da ação, manifestaram diversas preocupações quanto ao modelo portuário proposto, porém os impactos socioambientais quase não foram veiculados na argumentação judicial.

⁴⁰ *Indagação baseada em informações extraídas do cotejo entre informações oficiais constantes dos processos judicial e administrativo do licenciamento ambiental de ampliação portuária.*

Nos resultados de Feital (2014) sobre o episódio da suspensão das audiências, ressalta-se que a mobilização da sociedade civil não se restringiu à atuação das ONGs ambientalistas. Houve engajamento de proprietários de casas de veraneio em Ilhabela, pessoas que, segundo os entrevistados da pesquisadora, ocupavam cargos importantes em instituições financeiras e empresas de mídia, circunstância que lhes conferia alguma força política para interferir em decisões governamentais. Cabe ressaltar que o mesmo dado da influência social de frequentadores de Ilhabela veio à tona durante as entrevistas realizadas para os fins desta pesquisa.

De todo modo, a análise documental chama atenção para a dimensão que o conflito alcançou em tão breve período. O EIA chegou ao licenciamento em setembro de 2009, levando à imediata reação de parcela da sociedade civil. Em dezembro de 2009, o IBAMA aceitava o EIA e marcava uma única audiência para fevereiro de 2010. Em janeiro de 2010, o Ministério Público instaurava um inquérito civil e solicitava audiências em outros municípios. Dias depois o IBAMA agendava uma segunda audiência em Ilhabela. Notícias e opiniões se sucediam nas principais redações do país, não apenas em periódicos locais, algumas deliberadamente contrárias ao empreendimento. Em fevereiro de 2010, três ONGs propunham uma ação para suspender o licenciamento e, a pedido do Estado de São Paulo, o IBAMA adiava as audiências um dia antes de serem realizadas. Tudo isso em menos de 6 meses.

2.4.2 - O processo administrativo continua: a fase das audiências públicas

Algumas notícias jornalísticas mencionavam a existência de segmentos da sociedade favoráveis ao empreendimento, devido à perspectiva de geração de empregos e de movimentação da economia local. Porém, mesmo entre aqueles que não se opunham à ampliação do Porto, tendiam a defender que primeiro cabia ao Estado de São Paulo melhorar os acessos rodoviários ao litoral norte paulista⁴¹. A própria CDSS vinculou a evolução da expansão portuária ao melhoramento rodoviário (RIMA do PIPC, 2011) e, por esta razão, em março de 2010, um documento foi protocolado no

⁴¹ <http://www.valor.com.br/brasil/1070936/ibama-aceita-novos-estudos-para-expansao-do-porto-de-sao-sebastiao>

licenciamento do Porto, para fins de comprovar a apresentação à CESTESB do EIA/RIMA do contorno viário de São Sebastião.

Neste mesmo cenário de comprovação da compatibilidade do Porto com os demais empreendimentos previstos para a região, em setembro de 2010 o Estado de São Paulo apresentou a “Avaliação Ambiental Estratégica do Litoral Paulista das atividades Portuárias, Industriais, Navais e Offshore – a AAE PINO”. Para a Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (2010), a Avaliação Ambiental Estratégica é um instrumento de planejamento que objetiva uma análise estratégica dos impactos cumulativos e sinérgicos, numa perspectiva de médio e longo prazo, decorrentes de políticas, planos, programas e projetos estruturantes⁴².

A AAE é um instrumento desenvolvido fora do licenciamento, mas que tal como ele, analisa impactos ambientais, ainda que a partir de uma abordagem mais conjuntural. Recentemente, a AAE é compreendida como um importante instrumento, embora não o único, para fins de mensuração de impactos ambientais gerados pela instalação de mais de um empreendimento, dentro de uma mesma região ou área de influência (SÁNCHEZ, 2008; LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013; FABBRO NETO, 2013).

A avaliação integrada de impactos ambientais feita na AAE – PINO, instrumento que se propôs a correlacionar interferências das atividades portuárias, industriais, navais e offshore em todo o litoral paulista, em tese deve ir além da análise de impactos feita no EIA da ampliação do Porto, pois é da natureza da AAE enfocar a soma dos impactos de empreendimentos na região, ao contrário do licenciamento, que geralmente se concentra em dados de uma análise individualizada.

O Estado de São Paulo divulgou a AAE PINO alguns meses após o EIA do Porto e a ação judicial das ONGs; contudo, a pesquisa documental realizada sobre o caso não localizou o envolvimento dos principais atores do conflito na formulação da AAE PINO, ou na discussão sobre os seus resultados, pelo menos não assim que foram divulgados. No contexto do licenciamento portuário, as críticas à AAE PINO só começariam a aparecer com força três anos depois de sua publicação, em um documento chamado “Recomendação”, endereçado pelo Ministério Público ao IBAMA.

⁴² <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/avaliacao-ambiental-estrategica/pino/>

No caso das audiências públicas do licenciamento do Porto de São Sebastião, Feital (2014) esclarece que estas possibilitaram a interação de diversos atores sociais em um único espaço físico e institucionalizado. Para esta pesquisadora, as audiências evidenciaram movimentos de aglutinação e desagregação na sociedade, definidos conforme as visões de mundo de cada ator. Não que associações de atores sociais em torno de objetivos comuns já não acontecessem antes das audiências, a exemplo do mencionado movimento “Porto Sim, Mas Sem Contêiner”, que congregou diversas ONGs do litoral norte e, adotou estratégias específicas voltadas às audiências públicas.

Embora este movimento social reconhecesse as limitações das audiências no processo decisório, ele não desmerecia a importância da participação popular, dando inclusive dicas pelas redes sociais aos interessados em ir aos encontros⁴³. Entre as sugestões, recomendava-se paciência para aguardar até o final, quando só então a sociedade poderia se manifestar. Enfatizava-se a importância de faixas, pinturas no rosto e barulho, já que a imprensa estaria presente. Por fim, sugeria a formulação escrita dos questionamentos ao IBAMA. Neste caso, quanto mais técnicas e específicas fossem as objeções, melhor. Porém, os aspectos sociais e culturais seriam tão bem-vindos quanto os ambientais e econômicos.

Feital (2014) abordou os principais pontos tratados nas audiências de São Sebastião e Ilhabela, segregando, em relação a cada tópico, as convergências e divergências que surgiam entre os atores sociais. Em sua análise, não foi identificada a participação do Ministério Público nas audiências, o que, segundo a pesquisadora, não equivaleria a considerá-lo ausente na arena do licenciamento como um todo.

No geral, as audiências reprisaram a maioria das discussões havidas antes delas. Assim, quando a CDSS defendia a ampliação do Porto apoiando-se em aspectos técnicos, científicos ou econômicos; outros stakeholders tendiam a contestar estes argumentos. Entre os opositores do empreendimento, destacaram-se as ONGs ambientalistas, uma parcela do setor turístico, do público em geral, bem como o prefeito de Ilhabela e o Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião (FEITAL, 2014).

Na análise de Feital (2014), muitos temas trazidos não correspondiam à finalidade oficial da audiência pública, que é a de oportunizar uma discussão pública

⁴³ <https://www.facebook.com/PORTO-SIM-MAS-SEM-CONTÊINER-309703360388/>

sobre o EIA/RIMA e os impactos socioambientais do projeto. A falta de credibilidade do IBAMA como órgão licenciador foi um destes assuntos que surgiu na prática, embora não pertença ao objetivo normativo da audiência. Manifestações populares sugeriam que o IBAMA não teria recursos suficientes para decidir com segurança sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

Outro debate que extrapolou os propósitos oficiais dos encontros girou em torno do modelo desenvolvimentista concebido ao litoral norte paulista. Enquanto a CDSS e a consultoria ambiental por ela contratada envidavam esforços para esclarecer soluções técnicas e ambientais previstas no EIA/RIMA, alguns atores sociais manifestavam preocupações mais amplas, como a ameaça à qualidade de vida no futuro da região, ante a instalação de outros empreendimentos além do próprio Porto.

A emergência destas questões demonstrou que nem todos os participantes das audiências públicas estavam ali para opinar apenas sobre a execução específica de uma política pública na área de transportes, e sim para contestar a decisão de adotar um conjunto de políticas públicas definido para a região. Tais demandas da sociedade, somadas ao papel meramente opinativo e à condução burocratizada dada aos dois encontros, levaram Feital (2014) a mencionar a frustração de alguns atores em relação à finalidade da audiência pública como instrumento de participação democrática.

Christmann (2012) e Viglio (2012) chegaram a resultados semelhantes ao analisarem audiências públicas de outros licenciamentos. Em suas pesquisas, estes espaços públicos também foram compreendidos como um termômetro social do papel enfraquecido do órgão licenciador e da própria audiência pública. Mas tal como no caso do Porto, estes pesquisadores chegaram ao resultado de que uma parcela da sociedade civil não abriu mão de utilizar o canal para se comunicar com o Estado, expressando a sua insatisfação com opções políticas feitas antes do licenciamento, as quais deram causa a ele.

Durante as audiências do licenciamento portuário, Feital (2014) destacou o uso que alguns participantes fizeram do discurso jurídico para conferir maior autoridade aos seus argumentos. O Instituto Ilhabela Sustentável se valeria da mesma estratégia dias após as audiências contratando um escritório de advocacia; desta vez não para propor uma nova ação judicial, e sim para produzir um documento para o processo

administrativo de licenciamento: o “Estudo Contestatório ao EIA/RIMA do Plano Integrado Porto-Cidade”.

Respalhando-se em teses jurídicas, o “Estudo Contestatório” fazia diversas críticas técnicas e ambientais ao EIA/RIMA. Havia menção ao risco de invasão de organismos exóticos, colisão de embarcações e vazamento de produtos químicos no canal marítimo. Questionava-se o aumento de gases de efeito estufa, ruídos e tráfego rodoviário. Citava-se a perturbação da fauna aquática, a eutrofização da baía do Araçá e a alteração da paisagem. Indagava-se, ainda, sobre as políticas de emprego, os conflitos sociais, os impactos ao turismo, a redução de áreas urbanas disponíveis, a pesca artesanal e o impacto às pesquisas biológicas realizadas no litoral norte.

Como sugere o nome, o estudo advocatício objetivava apontar omissões e inconsistências no EIA/RIMA. Havia ali uma variada gama de questionamentos, como irregularidades na documentação de funcionamento do Porto, que por serem preexistentes ao licenciamento, prejudicariam o seu prosseguimento. Contestava-se a opção política de ampliar as atividades portuárias em São Sebastião, ao invés de outras localidades, pois nem do ponto de vista econômico, e menos ainda no plano ambiental, o Estudo da ONG via qualquer interesse público na realização da obra no litoral norte paulista.

Entre as supostas omissões dos estudos de impacto ambiental de expansão portuária, o “Estudo Contestatório” fazia uma breve alusão à necessidade de aprofundar a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos, considerando as demais atividades econômicas existentes ou previstas para a região. À ocasião, este questionamento em específico passou despercebido no processo do licenciamento. Porém, alguns anos depois, o mesmo assunto se tornaria recorrente no conflito e também decisivo em seus rumos.

2.4.3 - Emissão da licença prévia e a ascensão do Ministério Público no conflito

Findas as audiências públicas, inaugurou-se uma nova fase do licenciamento, na qual o órgão licenciador solicitou esclarecimentos adicionais, analisou documentos exigidos pela legislação e, ao final, emitiu o parecer técnico conclusivo que embasaria a

análise da primeira autorização. Em dezembro de 2013, o IBAMA concedeu a Licença Prévia, atestando a viabilidade ambiental e locacional das fases 1 e 2 do empreendimento (Resolução CONAMA 237/1997).

Até a concessão da Licença Prévia, as pesquisas documentais apontam uma participação discreta do Ministério Público no conflito. Embora já houvesse dois inquéritos civis abertos, um na esfera federal, outro na estadual, esta ainda era uma atuação de bastidores, sem que fosse possível identificar a posição oficial da instituição quanto ao mérito do licenciamento. Nos registros oficiais do processo administrativo e da ação judicial das ONGs, as manifestações desta instituição jurídica eram pontuais, em geral relacionadas aos aspectos mais formais do licenciamento.

O panorama mudou com a emissão da Licença Prévia. Em dezembro de 2013, membros do Ministério Público Federal e Estadual encaminharam uma “Recomendação”⁴⁴ ao IBAMA que, após fazer 223 considerações sobre o empreendimento, ao final solicitava a suspensão da Licença Prévia pelo órgão licenciador, assim a mantendo enquanto outras 28 solicitações não fossem atendidas. Ao final da “Recomendação”, constava que a omissão do IBAMA poderia levar o Ministério Público ao “manejo de todas as medidas administrativas e ações judiciais cabíveis, em sua máxima extensão...”⁴⁵. Logo, não se tratava de uma ação judicial, mas de uma ameaça de que isso pudesse ocorrer, caso o IBAMA não concordasse espontaneamente com as quase 30 solicitações do Ministério Público.

Além de adotar uma postura mais combativa, o Ministério Público avançava em preocupações menos periféricas acerca do licenciamento ambiental. As irregularidades formais até estavam entre as inúmeras considerações da “Recomendação”; contudo, não se deu a elas o mesmo destaque dado aos impactos socioambientais da obra. Estes

⁴⁴ *A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público prevê que, no exercício de suas atribuições, incumbe à instituição emitir “recomendações” dirigidas aos poderes públicos e entidades que exerçam funções delegadas pelo Estado, ou executem serviço de relevância pública. As recomendações podem ser acompanhadas de requisição, ao destinatário, de divulgação adequada e imediata de seu conteúdo, assim como resposta por escrito.*

⁴⁵

http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=11291148&id_grupo=1
18

últimos vinham embasados por produções acadêmicas de outras áreas que não a jurídica, como pesquisas e estudos da biologia e da oceanografia.

No documento, o Ministério Público manifestou a intenção de que o licenciamento aprofundasse a análise da soma e interação dos impactos do Porto com os impactos dos demais empreendimentos existentes ou previstos para a região. Nove solicitações foram redigidas para enfatizar a relação de interdependência entre o Porto e outros grandes empreendimentos no entorno. E 17 solicitações se reportavam à suposta lacuna dos estudos do Porto sobre os impactos cumulativos e sinérgicos.

Embora a legislação de licenciamento ambiental mencione a necessidade de o EIA/RIMA analisar impactos cumulativos e sinérgicos do projeto, as produções acadêmicas (SÁNCHEZ, 2008; LEGASPE, 2012; TEIXEIRA, 2013; FABBRO NETO, 2013) enaltecem que a Avaliação Ambiental Estratégica, sob o prisma técnico, seria o instrumento mais apropriado para esta análise. Isso porque, nela os impactos são planejados dentro de uma perspectiva de médio e longo prazo e, ao serem traçados pelo próprio Poder Público, podem dialogar melhor com políticas públicas, planos e programas estruturantes (MMA, 2002; SMA/SP, 2010).

Como já mencionado anteriormente, no curso do licenciamento ambiental do Porto, em setembro de 2010, o Estado de São Paulo apresentou a “Avaliação Ambiental Estratégica do Litoral Paulista das atividades Portuárias, Industriais, Navais e Offshore – a AAE PINO”. Àquela ocasião, no entanto, a pesquisa documental realizada no âmbito deste estudo não localizou dados sobre a discordância do Ministério Público ou de outro ator social em relação ao conteúdo da AAE PINO. Em contrapartida, na “Recomendação” de dezembro de 2013, havia quinze considerações a sustentar que a AAE PINO foi insuficiente na tarefa de avaliar a soma e a sinergia dos impactos do Porto com outros grandes empreendimentos.

Segundo o Ministério Público, o AAE PINO encomendado pelo Estado de São Paulo enfocou aspectos socioeconômicos e negligenciou a análise das consequências socioambientais da implantação de um conjunto de grandes empreendimentos na mesma região. Para o Ministério Público, faltou um planejamento maior quanto à futura atração de contingente populacional, considerando um território já carente de espaço

físico, e cuja área remanescente possui baixa disponibilidade de ocupação, seja por restrições de leis ambientais, seja por falta de infraestrutura urbanística.

Os dados da projeção do aumento populacional mencionados na “Recomendação” foram extraídos do próprio EIA/RIMA do Porto. A partir da premissa de que 1.800 empregos indiretos seriam criados durante as obras, e outros 2.460 empregos diretos e 2.100 diretos na fase de operação, houve menção a preocupações sociais com o futuro da região. Alegou-se a falta de comprovação da capacidade do Plano da bacia hidrográfica do litoral norte para atender aos impactos conjuntos dos empreendimentos. Expressou-se receio quanto ao aumento da criminalidade, cujos índices, sem a ampliação portuária, já seriam críticos. E citou-se uma consulta ao Corpo de Bombeiros, que manifestou apreensão com a capacidade de resposta a acidentes, na perspectiva de aumento de caminhões nas rodovias.

Além de teses e dissertações acadêmicas, a alegação de insuficiência na análise dos impactos cumulativos e sinérgicos fundava-se em um parecer elaborado pelo próprio corpo técnico do Ministério Público do Estado de São Paulo, segundo o qual a análise da compatibilidade entre a ampliação portuária e os demais planos governamentais para a região ocorreu de forma “reducionista” e “fragmentada”. Apesar das críticas à AAE - PINO, o Ministério Público sugeriu que o mesmo instrumento evidenciava a incompatibilidade dos investimentos e projetos no contexto da região, ao mencionar a necessidade de revisar e adequar normas de proteção ambiental.

Várias das quase 70 páginas da “Recomendação” foram ocupadas pelos impactos sociais da soma de empreendimentos, mas os impactos ambientais da ampliação portuária também receberam destaque. Houve 35 considerações somente sobre a importância da Baía do Araçá e a necessidade de aguardar a conclusão dos estudos científicos em andamento sobre o ecossistema. Outras 37 considerações diziam respeito à importância dos espaços territoriais especialmente protegidos no litoral norte paulista, apesar da insuficiência da análise do EIA/RIMA quanto aos impactos ambientais nestas áreas.

Ao final da “Recomendação”, reportou-se novamente ao parecer da equipe técnica multidisciplinar do Ministério Público do Estado de São Paulo, que condensava o motivo das 223 considerações na seguinte conclusão: o EIA/RIMA ainda não havia

demonstrado a viabilidade ambiental do empreendimento. Uma vez que a concessão da Licença Prévia se presta, entre outras funções, a atestar esta viabilidade, o Ministério Público recomendava a suspensão da autorização. Como o IBAMA não acatou o pedido do Ministério Público, cinco meses depois ele foi reiterado, apenas, desta vez, perante a Justiça Federal de Caraguatatuba.

2.4.4 - A segunda ação judicial

Em maio de 2014, a Procuradoria da República e o Ministério Público do Estado de São Paulo assinaram uma ação judicial⁴⁶ para postular, em caráter imediato e provisório, a suspensão de todo o procedimento administrativo de licenciamento; e, em caráter final e definitivo, a declaração de nulidade da licença prévia nº 474/13 e o compromisso do IBAMA de não emitir uma nova licença enquanto o EIA/RIMA não fosse complementado com os seguintes tópicos:

- estudos de impactos cumulativos e sinérgicos tomando em consideração outros 12 megaempreendimentos do litoral norte, divididos entre três segmentos: petróleo e gás, portuário e rodoviário;
- a redefinição das áreas de influência direta e indireta do empreendimento, bem como a comprovação de obtenção de Autorização de Licenciamento Ambiental de todas as Unidades de Conservação impactadas;
- a efetiva avaliação e compatibilidade dos planos e programas governamentais propostos e em implantação na área de influência do empreendimento;
- a apresentação de reais alternativas locais, modais e tecnológicas para o empreendimento;
- as conclusões do projeto de pesquisa Biota Araçá/FAPESP nº 2011/50317-5 sobre os aspectos físicos, bióticos e socioeconômicos da Baía do Araçá, ecossistema sobre o qual o empreendimento pretendia avançar;

Os argumentos judiciais do Ministério Público foram semelhantes aos desenvolvidos em sua anterior “Recomendação” de suspensão da licença enviada ao

⁴⁶ Ação civil pública nº 0000398-59.2014.4.03.6135, proposta na Justiça Federal de Caraguatatuba.

IBAMA. Prevaleciam os questionamentos aos impactos sociais e ambientais da obra, mas também havia alegações de vícios formais no processo de licenciamento.

Para conferir respaldo técnico-científico às suas sustentações, o Ministério Público repetiu na petição judicial as mesmas referências de estudos que fez na “Recomendação”, com destaque para a tese de doutorado de Teixeira (2013), a dissertação de mestrado de Legaspe (2012) e o parecer conclusivo da equipe técnica multidisciplinar do próprio Ministério Público Estadual. O embasamento jurídico da ação veio em decisões de Tribunais proferidas noutros casos, todas favoráveis à intervenção judicial em licenciamentos ambientais, inclusive portuários, com vistas à necessidade de prevenir o dano.

O corpo jurídico do IBAMA rebateu um a um os argumentos da ação, no entanto, um mês depois, no final de junho de 2014, a Justiça Federal acatou o pleito imediato e provisório do Ministério Público, suspendendo os efeitos da Licença Prévia com base nas seguintes motivações:

- existe um consenso científico de que o manguezal do Araçá é um ecossistema extremamente relevante, singular e sensível;
- permanece a incerteza sobre os riscos advindos da supressão e intervenção que o empreendedor propõe realizar no manguezal;
- na dúvida sobre se o projeto de cobertura do manguezal com uso de pilotis é o mais adequado, o princípio jurídico da precaução deve prevalecer;
- o EIA-RIMA de ampliação do Porto Público não estabeleceu uma análise cumulativa e sinérgica com a ampliação do terminal petrolífero TEBAR, apesar de os dois empreendimentos integrarem o mesmo complexo logístico portuário e estarem ambos em fase inicial de licenciamento;
- a Companhia Docas de São Sebastião não comprovou a obtenção das Autorizações de Licenciamento Ambiental (ALA) das Unidades de Conservação em cujo entorno se insere o empreendimento;
- caso a suspensão da Licença Prévia não ocorra imediatamente, o decurso do tempo até o final do processo poderá acarretar danos ambientais irreparáveis e desperdício de recursos públicos.

Além da suspensão da Licença Prévia, a decisão liminar impunha outros efeitos relevantes. Determinava aos dois réus - IBAMA e CDSS - que incorporassem ao EIA/RIMA a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos entre as ampliações do Porto e do TEBAR, a fim de demonstrar objetivamente a compatibilidade entre os dois empreendimentos. Exigia a comprovação de anuência ao licenciamento de quatro gestores de Unidades de Conservação. E, por fim, obrigava a apresentação de alternativas construtivas menos impactantes ao manguezal do Araçá, com a devida justificativa técnico-científica.

Sem que o Ministério Público pedisse, a decisão liminar trouxe uma iniciativa inusitada e não prevista na legislação que rege a ação civil pública: o juiz designou uma audiência preliminar de conciliação entre as partes do processo. Enfatizando a complexidade do conflito, ele ressaltava a importância de se criar um espaço institucional para as partes buscarem o entendimento. Ainda menos comum foi o local eleito para a realização desta audiência, na Delegacia da Capitania dos Portos de São Sebastião, situada em frente ao Porto Público.

Na decisão liminar, a escolha de um local fora do ambiente forense foi justificada pela possibilidade de uma visita técnica ao empreendimento. Mas no dia da audiência conciliatória, o juiz afirmou que a medida também objetivava abrir uma maior participação popular⁴⁷. De fato, os principais atores sociais do conflito compareceram à ocasião, inclusive as ONGs e demais interessados que não faziam parte do litígio aberto pelo Ministério Público. Entre as partes do processo, somente o IBAMA não compareceu.

Outras iniciativas espontâneas do juiz ocorreriam durante o processo, como a visita técnica ao mangue do Araçá, onde novamente os atores se fizeram presentes, desta vez incluindo o próprio IBAMA. Uma segunda audiência conciliatória ainda ocorreria em novembro de 2014, quando de novo os principais atores marcaram presença, à exceção do IBAMA, que até tentou evitá-la⁴⁸.

⁴⁷<http://www.ilhabelaconvention.com.br/20-noticias/171-ic-vb-na-audiencia-publica-de-conciliacao-porto-de-sao-sebastiao.html>

⁴⁸ <http://www.saosebastiao.sp.gov.br/finaltemp/news.asp?id=N1311201484045>

A despeito dos esforços do juiz de aproximar as partes e criar ambiente para o diálogo, na movimentação documental, autores e réus recorriam a todos os meios possíveis de contestar os argumentos contrários. O Ministério Público interpôs recurso contra a parte da decisão liminar que não acolheu os seus pedidos⁴⁹. A CDSS contestou o pedido e também interpôs recurso contra a decisão liminar⁵⁰. O IBAMA não só ofertou a sua peça judicial de contestação, como propôs dois recursos contra decisões provisórias do juiz⁵¹. Três dos quatro recursos movidos pelas partes já foram julgados pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, sempre mantendo a suspensão dos efeitos da Licença Prévia.

Apesar de a Licença Prévia seguir judicialmente suspensa, o Tribunal Regional Federal alterou as razões e os fundamentos do juiz federal de Caraguatatuba para manter o embargo. Em termos práticos, se o licenciamento continua parado, o Tribunal redefiniu as exigências aos réus no tocante às complementações que devem ocorrer no EIA/RIMA. O quadro a seguir ilustra a evolução do conflito na esfera judicial

Tabela 3: Evolução da ação civil pública proposta pelo Ministério Público

PEDIDOS FEITOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	DECISÃO LIMINAR (PROVISÓRIA) DO JUIZ FEDERAL DE CARAGUATATUBA	DECISÃO DOS TRÊS RECURSOS JULGADOS PELO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL
Aprofundamento da análise dos impactos cumulativos do Porto em relação aos demais empreendimentos do litoral norte paulista	A análise não precisa englobar outros 12 empreendimentos, como pedia o Ministério Público, mas deve inserir o licenciamento de ampliação do TEBAR, o terminal de petróleo vizinho ao Porto.	O TEBAR já foi previsto no EIA do Porto, e como o projeto petrolífero ainda não foi aprovado e nem totalmente definido, não há como inserir os seus impactos nos estudos do Porto.
Comprovação da autorização de quatro Unidades de Conservação afetadas	Três Unidades de Conservação ainda precisam anuir ao licenciamento.	Não existe qualquer pendência de autorização de Unidades de Conservação.

⁴⁹ AI nº 00189998820144030000 ao TRF 3ª Região

⁵⁰ AI nº 00210819220144030000 ao TRF 3ª Região

⁵¹ AI nº 00217678420144030000 e AI nº 00267936320144030000, ambos ao TRF 3ª Região

Mangue do Araçá e a conclusão da pesquisa científica da BIOTA/FAPESP	Princípio da precaução recomenda o aguardo da finalização da pesquisa científica. Além disso, permanece a dúvida quanto à solução tecnológica dada pela CDSS (colocação de estacas e sombreamento do mangue), cabendo à CDSS apresentar novas alternativas técnicas.	Retirou-se a exigência de aguardar a conclusão dos estudos científicos da BIOTA/FAPESP e de novas alternativas à construção. A retirada foi baseada na informação de que a ocupação não será mais de 75% da Enseada, e sim de 35%. Além disso, mencionou-se que não haverá sombreamento da parte de vegetação do mangue.
Aprofundamento da análise dos impactos sociais e indiretos da ampliação portuária no EIA/RIMA da ampliação portuária	Os impactos sociais e indiretos não foram veiculados como argumentos para embasar a suspensão da Licença Prévia. Em razão disso, a decisão liminar não trouxe qualquer determinação para que tais aspectos fossem aprofundados nos estudos ambientais do licenciamento portuário.	Os impactos sociais foram a base para manter a Licença suspensa. Assim, exigiu-se a complementação dos estudos quanto às seguintes questões: tráfego de caminhões nas estradas, aumento populacional e os impactos no suporte hídrico, na ocupação do solo e no saneamento básico da região.

Fonte: elaboração do autor (2015), com base nos documentos juntados no processo nº 0000398-59.2014.4.03.6135

No atual estado da ação, que ainda pode mudar bastante antes de chegar ao seu desfecho, o IBAMA e a CDSS não precisam mais se aprofundar nos impactos cumulativos e sinérgicos do Porto em relação a qualquer outro empreendimento no litoral norte paulista. Também não precisam apresentar autorizações de Unidades de Conservação em relação ao licenciamento, nem oferecer novas alternativas à construção de lajes sobre o piloti no mangue do Araçá. Todavia, na última decisão judicial, o EIA/RIMA deve incorporar novos esclarecimentos sobre questões de tráfego rodoviário e aumento populacional nos quatro municípios do litoral norte paulista. Deve, além disso, trazer outras opções de localização do projeto, inclusive confrontando todas as alternativas com a hipótese de não execução das obras.

Em julho de 2015, o Estado de São Paulo - que não é réu no processo - e a CDSS - esta sim ré - propuseram uma nova medida judicial ao Superior Tribunal de

Justiça (STJ)⁵², objetivando a suspensão dos efeitos das decisões judiciais até então existentes, tendo em vista o Convênio firmado com a União para o Estado de São Paulo explorar o Porto. Em resumo, a medida judicial alegava que a suspensão da Licença Prévia causava grave lesão à ordem e à economia pública.

No final de novembro do mesmo ano, o STJ decidiu a medida judicial, não acatando os argumentos do Estado de São Paulo e da CDSS, mantendo a Licença Prévia suspensa e frisando a prudência de aguardar o desfecho do processo na primeira instância judicial, que se achava em posse do juiz para sentença desde maio de 2015.

Qualquer que seja a decisão final do juiz de Caraguatatuba, a discussão específica sobre a suspensão da Licença Prévia perde sentido a partir de janeiro de 2016, pois este é o prazo final da validade da autorização emitida pelo IBAMA. Assim, os futuros desdobramentos do processo devem se ater mais à necessidade ou não de complementação do EIA/RIMA como requisito para a emissão de uma nova licença, e se sim, qual será o teor destes complementos. Nenhuma decisão da Justiça poderá ir além deste assunto, pois os pedidos do Ministério Público moldam os limites da atuação judicial e, no processo, não se pediu nada além da suspensão da licença - e do próprio licenciamento – até que o EIA/RIMA contemple novas análises técnicas.

Enquanto se aguardam as novas decisões, a resistência social ao empreendimento continua. Desde julho de 2015, quase quatro mil pessoas assinaram uma petição *on line* para o STJ não acatar a medida judicial do Estado de São Paulo e da CDSS⁵³. Ainda em 2015, um parecer científico do Projeto Biota/Fapesp Araçá foi publicado para reconhecer o valor ambiental da Baía do Araçá e alertar aos efeitos “catastróficos” e “irreversíveis” da ampliação portuária sobre ela⁵⁴.

⁵² *Suspensão de Liminar nº 0172919-16.2015.3.00.0000 que tramita no Superior Tribunal de Justiça*

⁵³ https://www.change.org/p/superior-tribunal-de-justi%C3%A7a-mantenham-a-liminar-de-suspens%C3%A3o-da-licen%C3%A7a-pr%C3%A9via-do-projeto-de-expans%C3%A3o-do-porto-de-s%C3%A3o-sebasti%C3%A3o?recruiter=360678012&utm_source=share_petition&utm_medium=facebook&utm_campaign=share_page&utm_term=mob-xs-share_petition-custom_msg

⁵⁴ <http://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/parecer-cientifico-diz-que-ampliacao-do-porto-de-sao-sebastiao-e-inviavel/>
<http://www.saosebastiao.sp.gov.br/finaltemp/news.asp?ID=N88201515228>

Caso prossiga a tendência litigiosa das partes no processo, e considerando os recursos ainda disponíveis na legislação, a solução do conflito demorará a se tornar definitiva na esfera judicial. Entre o ingresso da ação, em maio de 2014, até o final de dezembro de 2015, quando se encerrou o recorte temporal da análise desta pesquisa, não havia a publicação da última decisão do juiz de Caraguatatuba. Quando isto ocorrer, novos recursos poderão ser endereçados ao Tribunal Regional Federal (TRF), os quais, depois de julgados, poderão levar a discussão às instâncias especiais do Poder Judiciário em Brasília: o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF).

CAPÍTULO 3 – VOZ AOS ATORES

Ao levantar o histórico documental do conflito, surgiram diversos atores com potencial para contribuir a esta pesquisa na qualidade de entrevistados. Porém, considerando o objetivo principal – investigar os motivos da judicialização – os esforços se concentraram em entrevistar aqueles que deram causa direta e imediata às ações. Assim, foram entrevistados os representantes de duas ONGs e um do Ministério Público (proponentes das ações judiciais), e dois representantes do IBAMA e um da CDSS (instituições réis).

As entrevistas ocorreram em formato semiestruturado a fim de permitir aos entrevistados um discurso mais livre, embora sem abrir espaço para que os entrevistados se desviassem do foco em suas respostas (DEACON *et al.*, 1998). Colhido o material em áudio e depois transcrito, a análise dos fragmentos baseou-se em pressupostos que Duarte (2004) qualifica de unidades de significação. Num primeiro momento, concebeu-se a organização do material em quatro grandes temas: os aspectos técnicos, políticos, econômicos e jurídicos do conflito.

Os aspectos técnicos compreenderiam aqueles relacionados ao projeto de expansão portuária e os seus impactos reais ou potenciais, sociais ou ambientais. Os aspectos políticos abrangeriam não apenas as relações de poder entre Estado e sociedade civil, mas também a comunicação entre os atores entrevistados. Já as questões econômicas se relacionariam à influência da mobilização de recursos financeiros nos rumos do processo decisório. Por fim, os aspectos jurídicos reuniriam as visões dos entrevistados sobre a finalidade legal do licenciamento ambiental, o uso das ações judiciais e o papel do Poder Judiciário na solução do conflito.

Porém, como a adoção destas categorias foi baseada em unidades de significação muito amplas, logo apareceram dificuldades metodológicas. Por vezes, uma mesma resposta colhida na entrevista dialogava com mais de um eixo temático, tornando árdua a tarefa de segregar o seu teor em uma categoria analítica em detrimento de outra(s). Apesar de tal limitação, nem por isso se cogitou abandonar o método da separação em temas, pois ele tem a vantagem didática de confrontar mais claramente os pontos de

convergência e divergência dos atores. Assim, sem desprezar a conectividade das questões técnicas, políticas, econômicas e jurídicas do conflito, optou-se pela adoção de subeixos, ou, noutras palavras, categorias analíticas mais específicas (DUARTE, 2004).

Quatro subeixos foram formulados a partir dos referenciais teóricos e dos conteúdos das entrevistas. Além de tornar as temáticas mais concretamente definidas, os quatro subeixos ofereceram a vantagem de abranger os principais assuntos tratados nos encontros. Seguem abaixo os quatro subeixos eleitos:

- 1 O projeto de expansão portuária e os seus impactos socioambientais
- 2 Licenciamento ambiental: visões e expectativas
- 3 A influência da comunicação social e institucional na evolução do conflito
- 4 As ações judiciais e o papel do Poder Judiciário no conflito

A adoção de temáticas mais específicas não afastou em absoluto a dificuldade de reorganizar o material, pois, mesmo dentro de uma mesma resposta, os entrevistados continuaram estabelecendo conexões entre dois ou mais subeixos. No entanto, a maior especificidade dos temas eleitos facilitou a separação conforme a preponderância do assunto, sem impedir a exposição de inter-relações temáticas que vieram em algumas falas.

As narrativas e opiniões colhidas variaram de acordo com o papel do entrevistado no conflito, muito embora, em alguns casos, a ênfase a um determinado argumento foi relacionada ao fato de a pessoa ser moradora da região, ou em virtude de sua atuação profissional fora do licenciamento. Para ilustrar estas relações, seguem breves tópicos com informações prévias dos entrevistados e de suas respectivas instituições.

3.1. Os atores entrevistados

3.1.1 - Instituto Ilhabela Sustentável

Desde o início do licenciamento, o nome do Instituto Ilhabela Sustentável já aparecia com frequência na mídia, nos documentos públicos e nas movimentações da sociedade civil. Criada em 2007, a organização social focou uma parte de sua atuação

institucional na discussão sobre o licenciamento portuário, o que a levou inclusive a se tornar uma das autoras da primeira ação judicial. Apesar de não integrar a segunda ação do Ministério Público, a ONG participou ativamente das audiências judiciais e das visitas técnicas que o juiz do caso promoveu.

Em seu Estatuto Social, o Instituto Ilhabela Sustentável é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que pode receber doações financeiras e materiais de entidades públicas ou privadas, desde que estas contribuições não impliquem subordinação a interesses conflitantes com os seus objetivos sociais, entre os quais a defesa de questões socioambientais⁵⁵. Apesar da permissão no Estatuto, o representante entrevistado afirmou que a ONG não aceita recursos públicos, pois a sua atividade está muito focada na cobrança de metas na gestão pública, e o recebimento de recursos governamentais poderia comprometer tal papel.

O entrevistado é um dos fundadores do Instituto Ilhabela Sustentável e, à ocasião da entrevista, ocupava os cargos de Diretor Executivo e membro do Conselho Deliberativo. Frequentador de Ilhabela desde 1982, ele se tornou morador do local a partir de 2002. Graduado em Administração, com pós-graduação em Gestão Ambiental, o entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável acompanhou o licenciamento desde o anúncio do projeto de ampliação portuária feito pela CDSS.

3.1.2 - Instituto Educa Brasil

O Instituto Educa Brasil foi autor da primeira ação, ao lado do Instituto Ilhabela Sustentável e do Instituto Onda Verde. Trata-se de uma ONG cujas atividades são voltadas à educação histórica, cultural e ambiental. Em sua página na internet, consta que a organização visa à difusão da utilização dos recursos hídricos de forma sustentável, incluindo os patrimônios natural, histórico e cultural, incentivando a defesa e preservação, com foco na criação de uma consciência ambientalista que assegure os direitos das presentes e futuras gerações.

À ocasião da entrevista, o entrevistado já tinha se desligado do Instituto Educa Brasil, mas era o seu diretor jurídico à época da judicialização, tendo participado

⁵⁵ <http://nossailhamaisbela.org.br/quem-somos/estatuto/>

ativamente na definição das estratégias do primeiro processo judicial contra o licenciamento. Mesmo após sair da ONG, o entrevistado manteve-se envolvido com o conflito, já na qualidade de Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, cargo em que se mantinha no momento da entrevista.

Além do histórico no terceiro setor e na gestão pública, o entrevistado é advogado, professor de direito ambiental, possui especialização em Gestão Ambiental de Empreendimentos Litorâneos e mestrado em Direito Ambiental. É membro do Comitê Gestor do Parque Estadual da Serra do Mar e do Grupo Setorial do Litoral Norte do Gerenciamento Costeiro. Acompanha o licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião desde 2004, quando a empreendedora responsável ainda era a DERSA e não a CDSS.

3.1.3 - Ministério Público

Na Constituição Federal Brasileira, o Ministério Público exerce uma função considerada essencial à Justiça. Na redação do artigo 127, esta instituição pública é permanente e foi incumbida de defender a ordem jurídica, o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis. No plano formal, a Constituição assegurou autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público, além de estabelecer os três princípios institucionais que regem a instituição: a unidade, indivisibilidade e independência funcional.

A unidade significa que os membros do Ministério Público pertencem a um só órgão, sob a direção única de um só Procurador-Geral (MORAES, 2007). Esta unidade não significa que Promotores Estaduais e Federais se sujeitem a uma mesma direção, pois a unidade ocorre dentro de cada Ministério Público do Estado ou da União. Já o princípio da indivisibilidade diz respeito à não vinculação de um membro do Ministério Público aos processos em que atuam (MORAES, 2007). Isso significa que, observadas as normas legais, um membro pode substituir o outro nos processos e investigações, sem nenhum prejuízo à legítima representação da instituição. Por fim, o princípio da independência funcional garante que um membro do Ministério Público, no exercício de suas funções, não se submeta às ordens de ninguém, vinculando-se somente às leis e à sua consciência (MORAES, 2007).

Na análise histórica do conflito portuário, o Ministério Público atuou em duas frentes distintas de trabalho. A primeira foi exercida no controle externo da atividade do Poder Executivo (SLAIBI FILHO, 1994), no caso, o licenciamento ambiental. Assim que o IBAMA retomou o processo de análise das licenças do Porto, no ano de 2008, o Ministério Público Federal já instaurou um procedimento para fiscalizar o assunto. A segunda vertente de atuação da instituição jurídica ocorreu em 2014, quando o Ministério Público propôs uma ação judicial em face do licenciamento ambiental⁵⁶.

Tanto no controle externo do licenciamento, quanto depois, na fase de judicialização, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual de São Paulo estiveram envolvidos. No início, a fiscalização da atividade do IBAMA era realizada de forma autônoma, com cada Ministério Público acompanhando o assunto por seus próprios meios e procedimentos. Após a emissão da Licença Prévia, a “Recomendação” para suspendê-la já representava uma soma de esforços do Ministério Público Federal e Estadual, estratégia que se repetiria na ação judicial.

Na entrevista, ouviu-se um integrante do Ministério Público do Estado de São Paulo que começou a fiscalizar o licenciamento a partir de 2013, após a realização das audiências públicas. Ele foi um dos signatários do documento chamado “Recomendação”, que pedia ao IBAMA a suspensão imediata da Licença Prévia, e depois assinou a ação na Justiça Federal, proposta com o mesmo intuito.

À ocasião da entrevista, este Promotor integrava o Grupo de Atuação Especial de Defesa de Meio Ambiente – ou GAEMA - uma equipe de Promotores criada no âmbito do Ministério Público Estadual de São Paulo, cuja atuação recai sobre causas e questões ambientais do litoral norte de São Paulo. No GAEMA, o entrevistado narrou que muitos dos desafios ambientais cotidianos se relacionam a ocupações irregulares e a empreendimentos em instalação na região, como loteamentos e condomínios.

⁵⁶ O Ministério Público é considerado uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, qualificação conferida pelo artigo 127 da atual Constituição Federal Brasileira.

3.1.4 - IBAMA

O IBAMA foi criado pela Lei nº 7.735 em 22/02/1989, a partir da fusão de quatro órgãos públicos federais: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a Superintendência de Pesca, a Superintendência da Borracha e a Secretaria Especial do Meio Ambiente⁵⁷. O IBAMA é uma autarquia federal que goza de autonomia administrativa e, embora esteja vinculado ao atual Ministério de Meio Ambiente, dentro de uma abordagem exclusivamente jurídica, o órgão não se sujeita à subordinação hierárquica da entidade pública que o criou (MEIRELLES, 2007).

No ano seguinte à sua criação legal, o IBAMA se tornou o executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Como órgão federal, cabe-lhe executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente⁵⁸. Milaré (2001) considera que a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades poluidoras estão entre os mais importantes instrumentos de execução da política ambiental no Brasil. Diante da atribuição executória que a lei conferiu ao IBAMA, coube-lhe, entre outras tarefas, avaliar impactos ambientais antes de decidir se alguns empreendimentos podem ou não receber licenças ambientais antes de serem instalados, reformados ou ampliados.

Segundo informações do site do IBAMA, a Diretoria de Licenciamento Ambiental – DILIC – é a unidade do IBAMA responsável pelas atividades de coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação para a execução das ações referentes ao licenciamento ambiental, nos casos de competência federal⁵⁹. Na estrutura da Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, há uma Coordenação específica para decidir sobre o licenciamento de Portos. Este foi o órgão responsável pelas principais análises técnicas do licenciamento ambiental do Porto de São Sebastião, incluindo as que culminaram na licença questionada. Para os fins desta pesquisa, tentou-se entrevistar funcionários da Coordenadoria de licenciamento de Portos em Brasília, porém não houve retorno em nenhuma das tentativas feitas por email ou telefone.

⁵⁷ <http://www.ibama.gov.br/aceso-a-informacao/historico> ⁵⁸ Artigo 6º, inciso IV da Lei 6.938/1981, com redação determinada pela Lei 8.028/1990

⁵⁸ Artigo 6º, inciso IV da Lei 6.938/1981, com redação determinada pela Lei 8.028/1990

⁵⁹ <http://www.ibama.gov.br/licenciamento-ambiental/dilic-diretoria-de-licenciamento-ambiental>

Além da Coordenação de Portos que pertence à Diretoria de Licenciamento em Brasília, o IBAMA possui um escritório regional em Caraguatatuba que, no caso do licenciamento do Porto de São Sebastião, prestou atividades técnicas de apoio. Apesar de este Escritório Regional não ser o responsável pelas principais decisões, o contato resultou na entrevista de dois técnicos lotados no braço local de apoio do órgão ambiental.

No momento da entrevista, os dois entrevistados do IBAMA ocupavam o cargo de Analista Ambiental e, durante o conflito, se revezaram na chefia do Escritório Regional de Caraguatatuba. Uma entrevistada é bióloga com mestrado, doutorado e pós-doutorado em oceanografia biológica. Esta entrevistada chegou só ao fim da entrevista, e as suas poucas falas não foram incorporadas na pesquisa.

Já o segundo entrevistado é formado em Agronomia com doutorado direto em Ambiente e Sociedade. Sua tese analisou o papel de grandes empreendimentos de infraestrutura no litoral norte paulista, incluindo o Porto de São Sebastião, com enfoque na transformação socioambiental gerada pela soma dos megaprojetos na região. O doutorado deste entrevistado foi citado na ação judicial do Ministério Público para conferir respaldo científico ao pleito de suspensão da licença.

3.1.5 - CDSS

No ano de 1934, a União celebrou um contrato de concessão com o Estado de São Paulo, autorizando a construção e exploração comercial do Porto de São Sebastião pelo prazo de 60 anos (ANTAQ, 2014). Somente em 1955 houve a inauguração oficial do Porto Organizado de São Sebastião e, desde então, o Estado de São Paulo continua autorizado pela União a explorá-lo. Em agosto de 2007, um Decreto Estadual nº 52.102/2007 criou a Companhia Docas de São Sebastião, sociedade de economia mista vinculada à Secretaria de Logística e Transportes do Estado de São Paulo, cujas finalidades sociais e estatutárias abrangem a operação, administração, modernização e desenvolvimento do Porto Público Organizado de São Sebastião.

Segundo o artigo 4º do Decreto de criação da CDSS, a empresa deve construir, reformar, ampliar, melhorar, manter, arrendar e explorar a infraestrutura do Porto Organizado de São Sebastião. Em 2008, a CDSS retomou o licenciamento de ampliação

aberto pela Autoridade Portuária anterior, a DERSA, apresentando um novo projeto dentro de um novo EIA-RIMA.

Desde 2008 o representante da CDSS, entrevistado no âmbito desta pesquisa, exerce a função de gerente de meio ambiente nos quadros da instituição. Ele também é professor na área ambiental, tendo ocupado cargo público na Secretaria de Meio Ambiente em um município litorâneo da Bahia. Formado em Oceanografia, possui mestrado em Ciências Biológicas (zoologia) e mestrado profissional em Tecnologia Ambiental.

3.2. As narrativas dos entrevistados a partir dos subeixos definidos

3.2.1 - O projeto de expansão portuária e os seus impactos socioambientais

Neste primeiro subeixo analítico, o esforço de análise foi direcionado ao plano construtivo da CDSS no licenciamento, bem como as interferências sociais e ambientais previstas para ocorrer na fase de instalação e operação do empreendimento. Buscou-se, assim, identificar os diferentes pontos de vista dos entrevistados sobre estes assuntos.

Os representantes do Instituto Ilhabela Sustentável e Educa Brasil argumentaram não se opor à expansão portuária em si, mas à forma como ela foi proposta. Para os dois ambientalistas, as críticas se voltam às características do projeto, sendo considerado por eles inviável, do ponto de vista socioambiental, ampliar a área do Porto de 400 mil metros quadrados para mais de um milhão de metros quadrados.

Neste sentido, o entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável fez uma comparação com o Porto de Itajaí, em Santa Catarina, onde supostamente haveria espaço para o aumento da retroárea, diferentemente do centro de São Sebastião, que acabará espremido pelas obras, se executadas nos moldes propostos. Para o entrevistado do Instituto Educa Brasil e atual Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, este modelo de ampliação portuária comprometerá a relação Porto-cidade, agravando problemas já existentes, como gestão da mobilidade urbana, resíduos urbanos, ocupação irregular, saneamento básico e abastecimento hídrico.

O representante do Ilhabela Sustentável entende que o aumento significativo da retroárea foi concebido para permitir a movimentação de contêineres no Porto, mas a região não está preparada para receber este perfil de carga. O ambientalista acredita que sem ferrovias para o transporte dos contêineres, mesmo com a melhoria das rodovias, o acesso à região ficará prejudicado, sobretudo nos picos de fluxo turístico.

Questões estéticas, paisagísticas e de tráfego marítimo também foram suscitadas pelo entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável para justificar uma oposição específica aos contêineres, apesar de não serem as causas mais prioritárias da resistência. Além da degradação cênica do canal marítimo, o ambientalista cita o provável surgimento de conflitos na convivência dos esportes náuticos com grandes embarcações. Há um receio de colisões e de navios da estatura de prédios barrando o fluxo do vento no canal.

Para o entrevistado do IBAMA, a resistência ao licenciamento adveio da intenção de ampliar os modais marítimo e rodoviário, impondo aos moradores e frequentadores da região o ônus de uma demanda que não seria deles. Em seu ponto de vista, há uma tensão entre o interesse local, que pouco se beneficia do empreendimento, mas suporta os seus impactos, e o interesse nacional ou estadual, que entra na escala dos beneficiados, embora não necessariamente dos prejudicados.

Por sua vez, o entrevistado da CDSS considera que uma parcela significativa da resistência ao empreendimento ocorreu porque o projeto foi encarado como uma “ameaça” a interesses individuais. A perda da qualidade de vida e a desvalorização imobiliária estariam entre os principais receios que motivaram a resistência.

Sobre a forma escolhida para propor a ampliação, o gerente ambiental da CDSS afirmou que não se apresentou apenas um projeto para o IBAMA analisar, como ordinariamente se faz nos licenciamentos. O que se pretendeu licenciar foi um Plano de desenvolvimento portuário, com duração de 25 anos e previsão máxima de expansão.

Nessa lógica, em vez de licenciar cada fase construtiva em momentos e processos distintos, o representante da empresa explicou que a intenção foi esgotar todas as suas projeções de ampliação em um só licenciamento, mesmo sem saber se a demanda futura de fato exigirá o máximo previsto. Este fator, segundo o entrevistado da CDSS, pode ter amplificado o temor da sociedade, que imaginou uma enorme estrutura

instalada da noite para o dia em seu quintal, algo que não era a intenção da empresa, e nem seria viável em termos práticos.

Para o entrevistado do Instituto Educa Brasil e atual Secretário municipal, um impasse relevante seria o avanço da retroárea sobre a Baía do Araçá, afetando, segundo ele, um manguezal cuja relevância ambiental já foi comprovada pela comunidade acadêmica. Este impacto ambiental também foi mencionado pelo entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável, embora não com a mesma ênfase do argumento usado pelo secretário.

O representante do Ministério Público reconheceu a importância da melhoria da infraestrutura logística do país, e também não se declarou contrário à ampliação portuária em si. Diferentemente dos ambientalistas entrevistados, a resistência do Promotor não recai sobre o tamanho da expansão proposta. Ele alega que o maior problema foi a concessão da licença antes do real dimensionamento dos impactos, e da efetiva comprovação de um planejamento adequado para enfrentá-los no futuro. Em sua opinião, os principais impactos que ficaram sem planejamento seriam os sociais. O Promotor justificou esta ênfase aos impactos sociais no contexto de sua atuação profissional no GAEMA, o grupo do Ministério Público Estadual que busca equacionar questões socioambientais mais cotidianas do litoral norte paulista.

Ainda de acordo com o entrevistado da Promotoria de Meio Ambiente, a ocupação irregular seria uma consequência importante de empreendimentos rodoviários e portuários e, diante das dificuldades de solucionar a invasão após sua consolidação, caberia uma atuação preventiva do Ministério Público para evitar novos casos. O Promotor mencionou que após a abertura de estradas como a Rio-Santos e o início das operações portuárias, um contingente de trabalhadores migrou de outras localidades para São Sebastião, invadindo encostas de morro ou terras próximas a cursos d'água, áreas consideradas de preservação permanente pela legislação. Em sua opinião, a ampliação portuária seria uma indutora em potencial de outras ocupações ilegais no futuro.

No intuito de melhor ilustrar os pontos de convergência e divergência quanto ao projeto de ampliação portuária e seus impactos, segue um quadro compilando os

principais apontamentos das entrevistas sobre o projeto de expansão portuária e os seus impactos sociais e ambientais:

Tabela 4: Visões sobre a expansão portuária e os seus impactos negativos

Entrevistados e os temas tratados	Instituto Ilhabela Sustentável	Instituto Educa Brasil (atual Secretário Municipal)	Ministério Público estadual (SP)	IBAMA (escritório regional)	CDSS
Proposta de Ampliação Portuária	Não é contra a ampliação, mas se opõe ao tamanho do Porto, especialmente em relação à retroárea e à introdução de contêineres na movimentação portuária.	Também não é contra a ampliação em si, mas discorda da dimensão proposta para a retroárea, por considerá-la inadequada ao entorno social e ambiental do Porto.	Não é contra a ampliação ou ao tamanho do projeto. A resistência se dirigiu à falta de planejamento para mensurar e enfrentar os impactos.	Não lhe cabe ser contra ou a favor da proposta de ampliação, e sim fazer uma análise isenta das questões técnicas e ambientais no processo de licenciamento.	O problema foi a forma de apresentar a ampliação, prevendo de uma só vez, dentro de em um único licenciamento, quatro etapas planejadas para acontecer em 25 anos.
Impactos Sociais e Ambientais	Os impactos sociais foram o principal motivo da preocupação, com destaque para as questões relacionadas à perda da qualidade de vida na região.	Os impactos sociais se somam aos ambientais, sem que um se sobreponha ao outro enquanto motivo de resistência.	Os impactos sociais, como ocupações irregulares, são o principal motivo de preocupação.	Os impactos sociais são o principal motivo da resistência local ao licenciamento.	Além da perda da qualidade de vida, disputas fundiárias foram lembradas como as principais razões para a oposição ao licenciamento.

Fonte: elaboração do auto (2016), a partir das entrevistas realizadas

3.2.2 - Licenciamento ambiental: visões e expectativas

Neste subeixo analítico, a análise das narrativas colhidas volta-se às opiniões dos entrevistados sobre o papel do licenciamento ambiental e sobre a forma de aplicar o instrumento no caso da ampliação portuária de São Sebastião. A intenção foi analisar as diversas compreensões e expectativas em torno do licenciamento, além de investigar eventuais divergências de opiniões e estabelecer a relação delas com a formação do conflito.

Para o entrevistado do Ministério Público, a condução do licenciamento portuário teria reproduzido um modelo semelhante a outros grandes empreendimentos licenciados no Brasil. Ele acredita que obras com grande potencial de degradação recebem as licenças sem demonstrar os seus reais impactos e, como consequência, alguns passivos são retirados da conta do empreendedor, muito embora depois se consumem na prática. O Promotor defende que o princípio jurídico do poluidor-pagador⁶⁰ seja aplicado com maior substância, impondo-se compensações financeiras e medidas de redução dos danos mais condizentes com a realidade.

No tocante ao Porto de São Sebastião, o entrevistado do Ministério Público argumentou que quando a Licença Prévia foi concedida, com base em estudos que subestimaram os impactos, o instrumento do licenciamento ambiental foi aplicado sem cumprir a sua finalidade legal. Esta finalidade, afirma o Promotor, seria aquela que impõe ao empreendedor a incorporação de fato dos impactos de seu empreendimento, incluindo os danos sociais, não apenas os ambientais.

Sobre o papel do Ministério Público no licenciamento ambiental, o Promotor defende que cabe à sua instituição exigir soluções para a minimização ou neutralização dos impactos, enquanto ao empreendedor cabe apresentar possibilidades reais de compensação ou redução desses danos. Na opinião do Promotor, alguns impactos, ao serem corretamente dimensionados, podem até indicar a inviabilidade do

⁶⁰ O princípio do poluidor-pagador, adotado pelo Direito Brasileiro e mencionado na Declaração do Rio de 1992, toma emprestada a teoria econômica de que a atividade produtiva gera custos externos que devem ser internalizados pelos seus causadores, a fim de evitar a “privatização dos lucros e a socialização das perdas” (MILARÉ, 2001). Os danos ambientais estariam entre estes custos externos, e a sua internalização seria a própria consagração do princípio do poluidor-pagador (MILARÉ, 2001).

empreendimento. Nesse sentido, ele defende que o empreendedor deve demonstrar que os impactos da sua obra são administráveis, ao invés de insuperáveis, e isso ainda não teria ocorrido no caso do Porto de São Sebastião.

Quando questionado se a subestimativa dos impactos sociais seria a principal fragilidade do licenciamento, o Promotor respondeu que sim, ressaltando que o início do trabalho do Ministério Público foi marcado por diversas parcerias técnicas. Os Promotores buscaram laudos, estudos, contribuições da academia, da própria equipe técnica do Ministério Público. Todos os trabalhos consultados apontaram que o EIA/RIMA foi omissivo no tratamento dado aos impactos sociais.

Para o entrevistado do Ministério Público, outra fragilidade do licenciamento no caso do Porto de São Sebastião seria a delimitação jurídica de quem seria o empreendedor da obra. O Promotor considera a CDSS uma mera empreendedora jurídica, ao passo que o Governo do Estado de São Paulo seria o empreendedor de fato. Ao fazer esta avaliação, ele considera que a expansão portuária se insere em um projeto de Estado maior, apelidado pelo Ministério Público de “corredor de exportação”, que também abrange ampliações rodoviárias programadas para o litoral norte paulista.

Apoiado nestas premissas, o Promotor defendeu uma participação mais ativa do Governo do Estado no licenciamento portuário, pois também é sua a responsabilidade de comprovar a possibilidade de abrigar o crescimento populacional projetado. No entanto, segundo o representante do Ministério Público, o Estado de São Paulo pouco participou do licenciamento e, na Avaliação Ambiental Estratégica do litoral paulista (AAE-PINO), o Estado de São Paulo teria assumido que existem gargalos em relação aos impactos sociais da soma de empreendimentos portuários e petrolíferos na porção norte do litoral.

No olhar crítico do entrevistado do Instituto Educa Brasil e Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, o processo de licenciamento teria se desenvolvido a “toque de caixa”. Ele acredita que pode ter ocorrido pressão política para o IBAMA agilizar a licença, mas, independentemente de que isso tenha ocorrido ou não, na sua análise, o resultado prático foi a emissão atropelada da Licença Prévia. O ambientalista acredita que para atender a “agenda política” do Governo Federal, desconsiderou-se a “agenda da sociedade civil”.

Segundo o entrevistado do IBAMA, o órgão licenciador precisa mediar as tensões envolvidas em licenciamentos de grandes obras, pois qualquer que seja a decisão sobre as licenças, ela sempre gerará alguma reação social. Se o IBAMA diz não à obra, o entrevistado menciona que a instituição é vista como um entrave ao desenvolvimento econômico e à geração de empregos. Por outro lado, se concede a licença, torna-se negligente na esfera ambiental. Daí porque o entrevistado atribui ao órgão licenciador a responsabilidade pela gestão dos conflitos, mas sem tomar este ou aquele partido, e ainda se certificando de que a atividade licenciada seja a menos impactante possível.

Para o analista do IBAMA, o empreendimento seria controverso por causa de seus impactos inerentes, incluindo alguns que não podem ser totalmente eliminados. Apesar disso, ele considera que na última década houve um avanço claro na gestão ambiental que a Diretoria de Licenciamento imprimiu ao processo. Esta evolução estaria relacionada às exigências técnicas e ambientais que o IBAMA formulou no licenciamento, as quais, em geral, foram satisfatoriamente atendidas pelo empreendedor.

De acordo com o entrevistado do IBAMA, a legislação limita a atuação do órgão licenciador à análise da viabilidade ou não de um projeto que foi proposto. Em sua opinião, a legislação não permite ao IBAMA licenciar programas, planos ou políticas públicas. Sendo assim, não lhe caberia, por exemplo, decidir qual o melhor modelo brasileiro de transportes, ou qual o plano logístico mais eficiente. O analista compreende ainda que esta restrição legal (licenciamento apenas de projetos) gera uma perda qualitativa para o processo decisório, mas por ser estipulada como regra do jogo, não pode ser contornada pelo órgão público de execução.

Na mesma lógica de restrições, entende que a sua instituição não tem prerrogativa legal para analisar o macroplanejamento da expansão portuária, considerando toda a costa brasileira, a fim de selecionar o melhor local sob a ótica socioambiental. Para ele, este tipo de análise se ajusta mais ao conceito de outros instrumentos de política ambiental, como a Avaliação Ambiental Estratégica.

Conforme mencionado, o entrevistado do IBAMA elaborou uma tese de doutorado sobre a importância de avaliar impactos cumulativos e sinérgicos decorrentes

da instalação concomitante de grandes empreendimentos no litoral norte paulista, incluindo o Porto. Por sua vez, o Ministério Público referenciou esta tese acadêmica em juízo para depois sustentar que a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos seria uma exigência legal do licenciamento, mas que não foi observada no processo decisório de São Sebastião.

Sobre esta situação, o entrevistado do IBAMA frisou que, também na sua perspectiva de pesquisador, a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos é extremamente relevante, mas não seria tecnicamente adequada dentro de uma Avaliação de Impactos Ambientais como a que é formulada em qualquer licenciamento ambiental. Isso porque, ele entende que a avaliação de impactos do licenciamento foi originalmente concebida para mensurar os impactos de um único empreendimento. O entrevistado do IBAMA ainda acrescenta que a análise da soma de impactos produzidos por mais de um empreendimento, em uma mesma região, seria responsabilidade do Estado, não do empreendedor.

O entrevistado do órgão licenciador entende o licenciamento como uma ferramenta inadequada para solucionar problemas sociais crônicos e cujas causas não derivam exclusivamente das obras. Segundo ele, embora o empreendedor deva arcar com a responsabilidade de todos os ônus que o seu empreendimento provoca, há certas obrigações que se tenta impor apenas a ele no licenciamento, e que seriam mais pertinentes ao Poder Executivo municipal. Por sua vez, ele aduz que o Poder Público em geral recebe benefícios financeiros com a atividade licenciada e não se planeja para gerir os desafios associados. O analista ainda mencionou que o município afetado pelo empreendimento dispõe de mecanismos para dificultar ou até impedir a concessão das licenças, se assim entender cabível.

Na ótica do gerente ambiental da CDSS, o licenciamento ambiental vinha sendo aplicado corretamente, inexistindo razões técnicas para transferir a discussão do processo administrativo para o judicial. Ele disse que acompanha o assunto desde 2008, e de lá até a data da entrevista, a estrutura e suporte do IBAMA evoluiu, com reflexos diretos e positivos à sua forma de conduzir o licenciamento.

O entrevistado da CDSS também acredita que o licenciamento não comporta algumas das discussões que lhe foram trazidas, como exigir responsabilidades à

empreendedora que vão além de suas finalidades estatutárias, entre elas a resolução de futuros problemas sociais. Ele também considera inadequado utilizar o licenciamento para debater ou decidir o planejamento logístico em uma escala regional e até nacional. Em seu entendimento, o licenciamento foi aberto apenas para dar início à execução de parte de uma política pública definida e decidida já havia quinze anos.

Contudo, o funcionário da CDSS reconhece que, no licenciamento, a empresa pode e deve assumir compromissos pontuais de passivos ambientais existentes na região, como, por exemplo, o saneamento de um corpo d'água poluído, cujo efetivo cumprimento deve se tornar uma condicionante da concessão de novas licenças. Ele reconhece que isso até começou a ser feito pelo IBAMA na Licença Prévia, mas alguns atores não estariam interessados em permitir o impulso natural do processo. Exemplificou esta afirmação dizendo que se a CDSS apresentava um estudo ambiental, logo a metodologia utilizada era questionada, ou novos levantamentos eram solicitados, e assim por diante.

Segue um quadro ilustrativo reunindo uma síntese sobre as principais compreensões e expectativas manifestadas pelos entrevistados em relação ao licenciamento ambiental na teoria e na prática:

Tabela 5: Visões e expectativas em torno do licenciamento ambiental

Entrevistados e os temas tratados	Instituto Ilhabela Sustentável	Instituto Educa Brasil (atual Secretário Municipal)	Ministério Público estadual (SP)	IBAMA (escritório regional)	CDSS
Condução do licenciamento ambiental	A licença foi concedida sem que fossem sanadas as deficiências que a ONG e o Ministério Público apontaram no EIA-RIMA.	O processo foi conduzido de forma atropelada, culminando na concessão da licença sem a comprovação da viabilidade locacional, social e ambiental da obra.	Os impactos sociais e ambientais foram subestimados, impedindo a transferência dos reais ônus para a CDSS. Com isso, o licenciamento não atingiu a sua finalidade.	O licenciamento foi conduzido de acordo com as normas e havia base técnica para a concessão da licença. As compensações e medidas de mitigação dos impactos foram suficientes.	Todos os parâmetros legais foram observados para a concessão da licença, mas entre alguns que resistiam às obras, houve o intuito de protelar o licenciamento.

Limites e extensão do licenciamento ambiental	Utilizou-se o licenciamento para tentar identificar e solucionar problemas mais estruturantes, como os impactos sociais e futuros da obra. Além disso, questionou-se a própria política já decidida sobre expansão portuária no litoral brasileiro.	Houve a intenção de discutir e solucionar os impactos de longo prazo. Da mesma forma, esperava-se, no licenciamento, uma discussão mais ampla sobre outras formas de executar a ampliação portuária.	A análise do licenciamento foi muito pontual e limitada. O contexto decisório deveria contemplar soluções mais abrangentes, e nesse sentido, repetiram-se as mesmas expectativas das ONGs.	O conceito legal do licenciamento ambiental só autoriza a análise e decisão sobre a viabilidade de um projeto. A ferramenta não é adequada para analisar e decidir sobre planos, programas ou políticas. E esta limitação, por estar prevista em lei, não pode ser contornada pelo licenciador.	O instrumento deve se restringir à análise da viabilidade da obra. No caso do Porto, propôs-se licenciar apenas a execução de uma pequena fatia de uma política de transportes que já fora discutida, formulada e decidida.
Obrigações da CDSS no licenciamento ambiental	O licenciamento deve solucionar todos os problemas que o Porto ampliado pode agravar no futuro, como o aumento de tráfego, ocupação irregular, gestão de resíduos, água e outros.	Deve-se exigir ao empreendedor a solução dos impactos sociais e ambientais, diretos e indiretos, atuais e futuros.	Assim como postulam as ONGs, o licenciamento deve impor ao empreendedor a obrigação de solucionar todos os impactos da obra, incluindo os sociais, indiretos e futuros.	Cabe ao empreendedor assumir todos os ônus de seu empreendimento. Mas é inadequado exigir dele a resolução de problemas sociais crônicos e cujas causas não decorrem apenas das obras.	A CDSS pode assumir obrigações sociais e ambientais, porém pontuais e específicas. O cumprimento destas obrigações deve vir como condicionante da concessão de novas licenças.

Fonte: elaboração do autor (2016), a partir das entrevistas realizadas

3.2.3 - A comunicação social na evolução do conflito

Quando os atores foram indagados sobre os aspectos de comunicação social ou institucional do licenciamento, o objetivo não foi apenas o de acessar a avaliação deles a respeito das audiências públicas. Além da percepção sobre as estratégias formais, buscou-se compreender como a comunicação se desenvolveu em um âmbito mais

informal do processo. Neste sentido, os entrevistados foram consultados acerca das eventuais estratégias de comunicação que suas respectivas instituições recorreram (ou não) para lidar com o conflito.

O Instituto Ilhabela Sustentável, por exemplo, participou da organização de um movimento social específico, o “Porto Sim, Mas sem Contêiner”. Na entrevista, o representante da ONG mencionou que o nome do movimento foi sugerido por uma agência de publicidade, até para evitar um confronto direto com a comunidade portuária já estabelecida na região. Além da criação do movimento, o entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável mencionou a estratégia de angariar fundos junto à sociedade civil e estabelecer parcerias com profissionais da área técnica e jurídica. Reconheceu ainda que começou a atrair a atenção dos veranistas que frequentam a região, com o objetivo de convencê-los a contribuir financeiramente para a causa, algo que de fato viria a acontecer.

O entrevistado do Ministério Público lembrou as manifestações sociais que ocorreram em junho de 2014, quando diversas pessoas foram às ruas de São Sebastião para protestar contra a expansão portuária. Segundo o Promotor, as reivindicações eram difusas e sem muito foco, mas bastaram para a sua compreensão de que faltava identificação da sociedade com as opções políticas dos seus representantes. Nesse ambiente político e social, qualificado pelo Promotor de “crise de representatividade”, o Ministério Público decidiu se aproximar da sociedade, organizando oficinas nos quatro municípios do litoral norte.

Na avaliação do Promotor, quanto mais a sociedade se apropria das discussões, quanto mais ela é ouvida e consultada, maior é a aceitação das decisões do licenciamento. Ele fez uma analogia com o processo judicial, em que desde o início até o fim se chama o indivíduo para se defender, produzindo provas e lançando argumentos. Ainda que a solução ao final lhe seja desfavorável, uma vez que o processo foi conduzido de forma transparente e democrática, o prejudicado tende a aceitar e reconhecer a decisão. Para o Promotor, se esta lógica pacifica a sociedade e confere maior legitimidade às decisões, não haveria porque não a reproduzir no licenciamento ambiental, só por se tratar de um processo administrativo.

Apesar de o entrevistado da CDSS afirmar que a empresa pública tinha uma visão estratégica sobre comunicação social e institucional no licenciamento, ele acredita que a comunicação não atendeu às expectativas por diversas razões. Primeiro porque boa parte da população do litoral norte paulista não estaria interessada nas discussões do Porto, seja por falta de tempo, seja por não acreditar na possibilidade de influir no processo. Outra razão estaria no histórico da administração portuária no Brasil, que no passado era pouco aberta, levando a que até hoje as comunidades vizinhas desconheçam o funcionamento do setor, e tampouco se sintam confortáveis para se aproximar das novas gestões.

Contudo, o entrevistado da CDSS reconhece que outros setores da sociedade se organizaram muito bem no campo da comunicação social, utilizando a mídia corporativa para barrar o licenciamento do empreendimento. Ele mencionou que a Companhia Docas teria enfrentado dificuldades para acessar os mesmos veículos de mídia, ficando tolhida de apresentar a sua própria versão a respeito das notícias veiculadas. Ele também acredita que faltou cuidado na divulgação de algumas informações, no sentido de que nem sempre elas refletiam a realidade.

Quanto às duas audiências públicas realizadas, os apontamentos dos entrevistados convergem: ambas estiveram longe de cumprir a finalidade legal.

Para os representantes do movimento ambientalista, as audiências públicas foram um grande “teatro”, montado apenas para convencer a população sobre a importância do empreendimento, motivo pelo qual o IBAMA também não teria incorporado as críticas e sugestões que ali foram feitas pela sociedade.

Em sua crítica às audiências públicas, o representante da CDSS mencionou que faltam espaços formais para ouvir a população brasileira nos processos políticos e decisórios e, como consequência, os poucos ambientes que são abertos acabam sufocados por todos os tipos de demanda social. Assim, a audiência pública de ampliação portuária suscitou questões que iam da dengue à falta de moradia. Sem foco, as audiências acabaram não servindo para esclarecer o empreendimento e os seus impactos à população.

Sobre a comunicação com o IBAMA no desenrolar do conflito, houve crítica generalizada à Diretoria de Licenciamento em Brasília. O representante do Instituto

Educa Brasil e secretário municipal disse que há pelo menos uma década acompanha o licenciamento de ampliação portuária em São Sebastião, inclusive indo à Brasília para analisar o processo no IBAMA. Reconhece ainda que tanto na época em que pertencia ao movimento ambientalista, quanto depois, na qualidade de Secretário Municipal de Meio Ambiente, nunca conseguiu dialogar com a Diretoria de Licenciamento de portos. Para este entrevistado, o IBAMA de Brasília seria um “quadrado fechado em si mesmo”, com uma atuação restrita apenas ao fluxo de papéis.

Na opinião do entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável, o corpo decisório do IBAMA nunca teria relevado as sugestões da sociedade, pois sequer lhe deu ouvidos. O Promotor apontou que a comunicação do Ministério Público com o órgão licenciador foi bem escassa e, quando ocorreu, limitou-se ao protocolo de documentos oficiais. O representante da CDSS mencionou dificuldade de se comunicar com a Diretoria de Licenciamento do IBAMA, mas reconhece que houve evolução ao longo do licenciamento, atribuindo tal fato às melhorias recentes na estrutura do órgão.

É importante assinalar que os atores, ao fazerem esta avaliação do IBAMA, reportaram-se sempre ao setor que decide as licenças em Brasília, não ao Escritório Regional de Caraguatatuba. Quanto ao departamento local do IBAMA, a avaliação foi bastante positiva no aspecto comunicacional. Porém, como o papel do Escritório Regional seria apenas de apoio ao licenciamento, prevaleceu o entendimento de que, pelo menos em uma esfera mais institucional, não houve abertura para se comunicar com o órgão licenciador.

Sobre a CDSS, os entrevistados das demais instituições acreditam que no decorrer do conflito a empresa começou a se abrir para ouvir o outro lado, mas não a ceder. Da mesma forma, os entrevistados da CDSS e do IBAMA regional avaliaram que o movimento ambientalista teve dificuldade de ouvir o outro lado no início, mas aos poucos foi se abrindo ao diálogo, sem, porém, abdicar da postura intransigente nas negociações.

À exceção do IBAMA de Brasília, que para quase todos entrevistados ficou à margem do processo, houve um consenso na conclusão de que os demais atores protagonistas até se aproximaram para tentar criar espaços informais de relacionamento. Os entrevistados também concordam que, apesar da tentativa de dialogar, a

comunicação em geral foi truncada e não avançou na construção de decisões consensuais. Para melhor ilustrar a exposição dos pontos de vista, segue o quadro:

Tabela 6: Visões sobre a comunicação social no licenciamento ambiental

Entrevistados e os temas tratados	Instituto Ilhabela Sustentável	Instituto Educa Brasil (atual Secretário Municipal)	Ministério Público estadual (SP)	IBAMA (escritório regional)	CDSS
Ações adotadas no campo da comunicação social e institucional	Criação de movimentos sociais, participação em audiências públicas, judiciais, manifestações, reuniões informais com o empreendedor.	Participação em movimentos sociais, audiências públicas, judiciais, manifestações, reuniões informais com o empreendedor.	Realização de oficinas com a sociedade civil, reuniões com o empreendedor, envio de ofícios e documentos oficiais ao IBAMA e ao Corpo de Bombeiros.	Participação em oficinas, reuniões e audiências públicas.	Realização de oficinas e reuniões informais com os atores
Comunicação com a diretoria de licenciamento do IBAMA	Inexistente	Inexistente	Escassa e limitada ao fluxo protocolar	Há um esforço de diálogo interno do Escritório Regional com a Diretoria de Licenciamento, mas como a agenda desta última envolve a análise de portos em todo o Brasil, nem sempre foi fácil.	Pouca, porém melhorou bastante desde o início do licenciamento em 2008.
Avaliação geral da Comunicação	A comunicação aconteceu entre a maioria das instituições, mas sem resultar no esperado pela ONG.	Houve comunicação social e institucional, porém o resultado não foi o desejado.	Algumas partes se comunicaram, mas atores importantes como o IBAMA de Brasília e o Estado de São Paulo se ausentaram.	Houve intensa comunicação social e institucional, porém nem sempre com qualidade.	Houve uma comunicação intensa, porém truncada.

Fonte: elaboração do autor (2016), conforme as entrevistas realizadas

3.2.4 - As ações judiciais e o papel do Poder Judiciário

Neste subeixo, a análise centrou-se nos apontamentos dos autores das ações sobre os motivos mais imediatos para levar o licenciamento à esfera judicial. Explorou-se também as diferenças de resultados entre a primeira e a segunda ação e os reflexos da judicialização na dinâmica social do conflito. Por fim, a partir das narrativas colhidas, buscou-se analisar o entendimento dos entrevistados quanto ao papel do Poder Judiciário no caso do licenciamento do Porto de São Sebastião.

Sobre a primeira ação das ONGs, o entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável disse que a proposta era frear o ritmo do licenciamento, assim permitindo uma maior discussão social do projeto. O ambientalista disse que a ação ainda não contestava o projeto em si, mas a forma como o processo de licenciamento vinha sendo conduzido pelo IBAMA.

Para os dois ambientalistas entrevistados, a segunda ação judicial foi exitosa porque o Ministério Público Estadual se uniu ao Federal e, juntos, passaram a consultar os demais atores sociais que viam motivos para suspender o licenciamento. Com base no que ouviram e leram, a Procuradora da República e os Promotores Estaduais extraíram os principais argumentos levados a juízo. O entrevistado do Instituto Educa Brasil e secretário municipal acredita que o momento de proposição das ações foi outro fator determinante para a diferença dos resultados. Quando o Ministério Público provocou o Judiciário, já havia uma licença emitida e, portanto, uma ameaça mais concreta ao meio ambiente.

O entrevistado do Ministério Público acredita que o componente político foi fundamental para o sucesso da ação que sua instituição moveu. Ele recorda que houve uma participação muito forte da sociedade civil nas discussões, em especial a de Ilhabela, embora não exclusivamente. Até a crise hídrica no sudeste brasileiro, segundo o Promotor, teria ajudado a sensibilizar o Poder Judiciário, conferindo maior concretude à problemática ambiental, antes vista como uma questão vaga e hipotética.

O Promotor disse que antes de mover a ação, o Ministério Público tentou resolver o assunto pela via administrativa, no caso remetendo uma “Recomendação” ao IBAMA. Porém, a resposta do órgão ambiental foi intempestiva e não acatou o pleito de suspensão da licença. Além disso, o Promotor menciona uma reunião com a Companhia

Docas, na qual teria vindo à tona a distância entre as expectativas do Ministério Público e da empresa em relação ao licenciamento.

Para o Promotor, a ação do Ministério Público objetiva, em última instância, o próprio fortalecimento da atividade licenciadora. Houve o propósito de recorrer à via judicial para afirmar que o instrumento de licenciamento, um instrumento por excelência do IBAMA, pode muito mais, assim como os poderes do órgão ambiental. Nessa lógica, ele concluiu que faria até mais sentido se o Ministério Público litigasse ao lado do IBAMA, não contra o órgão ambiental.

Na percepção do entrevistado do Instituto Educa Brasil, o Poder Judiciário foi feliz nas decisões que proferiu até a ocasião da entrevista. Nas duas décadas de atuação acadêmica e prática do entrevistado no direito ambiental, ele considera pioneira a resposta que a Justiça deu ao caso, de fato efetivando o princípio jurídico da precaução⁶¹. Na opinião do Secretário de Meio Ambiente de São Sebastião, a decisão liminar acertou ao suspender a licença com base na necessidade de aguardar a conclusão dos estudos de pesquisadores vinculados ao programa Biota-Araçá, financiado pela FAPESP.

O entrevistado do Ministério Público também falou em mudança de paradigma nas decisões judiciais, mas se referindo ao fato de que o Poder Judiciário adentrou em uma análise mais substancial dos requisitos do licenciamento ambiental. De acordo com o Promotor, normalmente os juízes optam por não decidir sobre o mérito dos licenciamentos, limitando-se a verificar a observância dos trâmites burocráticos do processo decisório. Neste caso, o representante do Ministério Público compreende que o Poder Judiciário foi além, decidindo e afirmando que a função socioambiental do licenciamento não foi atendida em sua essência, apesar da licença expedida.

O Promotor acredita que em outros ramos do Direito, a exemplo do penal e cível, o aspecto material ou substancial da norma já vem se sobrepondo ao elemento formal (mera observância de procedimentos), e o direito ambiental também deve seguir este rumo. Na sequência desta afirmativa, perguntou-se ao entrevistado do Ministério

⁶¹ *Este princípio informa que, na dúvida ou incerteza científica sobre os riscos ambientais, deve-se aguardar a evolução do conhecimento antes de se autorizar a intervenção à natureza, pois uma vez consumados os danos, não há mais a possibilidade de se restaurar o que foi perdido (MILARÉ, 2001).*

Público se a Justiça estaria ou não tecnicamente preparada para desempenhar um papel - análise de mérito do licenciamento - que originalmente a lei conferiu ao IBAMA

Em sua resposta, o entrevistado do Ministério Público citou a decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, proferida no julgamento de recursos contrários à decisão que suspendeu liminarmente a licença prévia dada à ampliação portuária. Ali o desembargador argumentou que o EIA/RIMA não continha as opções de macrolocalização de instalação do empreendimento, tal como exige a legislação correlata. O Promotor concorda que a omissão deste aspecto prejudicou a avaliação dos prós e contras do empreendimento, impedindo a comparação da ampliação portuária em São Sebastião com outras localidades do litoral brasileiro. E isso, ainda segundo o Promotor, legitimou a intervenção do Poder Judiciário no mérito da decisão do IBAMA.

Outra avaliação positiva do papel do Poder Judiciário, desta vez enaltecida pelo entrevistado do Instituto Educa Brasil, referiu-se à condução alternativa que o juiz de 1ª Instância deu ao processo, abrindo as audiências judiciais para a participação dos demais interessados, além dos próprios autores e réus. O entrevistado do Instituto Ilhabela Sustentável considerou este modelo interessante porque, na prática, atraiu um público reduzido e bem informado para uma nova tentativa de avanço nas negociações.

Apesar de o entrevistado do IBAMA reconhecer o valor destas iniciativas do juiz, ele disse que antes da ação havia muito mais liberdade para o debate técnico fluir no licenciamento. Depois do processo, a discussão ficou muito restrita aos departamentos jurídicos. A mesma argumentação foi desenvolvida pelo entrevistado da CDSS, para quem a judicialização fechou os canais ordinários de relacionamento entre as partes interessadas.

No olhar do gerente ambiental da CDSS, a transferência do conflito para a esfera judicial altera a forma ordinária de se cumprir o processo administrativo de licenciamento, e enfraquece a autoridade do órgão público licenciador, que é quem de fato possui competência legal e conhecimento especializado para decidir sobre as licenças. Com o embargo judicial, ele defende que empreendedor e sociedade ficaram impedidos de participar da fase seguinte do licenciamento, a qual prevê a elaboração e execução participativa do Plano Básico Ambiental. Essa circunstância, na visão do gerente da CDSS, impossibilitou o avanço na discussão sobre novos ajustes do projeto

portuário, bem como impediu a delimitação e implantação das ações de redução e compensação dos danos ambientais, medidas que deveriam ser atendidas pela empresa como condicionantes da segunda licença ambiental (Licença de Instalação).

Para o entrevistado da CDSS, o caminho do licenciamento deveria ser construído na gestão, não na judicialização, pois a legislação já estaria consolidada, e o maior desafio atual seria a sua efetiva implantação, ante os altos índices de ações movidas contra licenciamentos de obras de infraestrutura no país.

Segue o quadro comparativo compilando os principais apontamentos quanto às ações judiciais propostas e sobre o papel do Poder Judiciário no conflito, a partir das entrevistas realizadas:

Tabela 7: Visões sobre a judicialização e o papel do Poder Judiciário

Entrevistados e os temas tratados	Instituto Ilhabela Sustentável	Instituto Educa Brasil (atual Secretário Municipal)	Ministério Público estadual (SP)	IBAMA (escritório regional)	CDSS
Avaliação resumida sobre a judicialização	As duas ações foram necessárias, sendo que a segunda foi muito positiva para a condução do conflito.	As duas ações foram necessárias de acordo com o momento do conflito, sendo a segunda muito positiva para o encaminhamento das pendências socioambientais.	A segunda ação se tornou necessária e inevitável diante da emissão da licença prévia e da tentativa infrutífera de resolver o assunto na esfera administrativa.	A segunda ação é emblemática em alguns aspectos, mas no geral bloqueou as discussões técnicas que antes existiam no licenciamento.	A segunda ação gerou barreiras de comunicação e impediu a evolução do licenciamento para a fase da gestão ambiental compartilhada (entre a empresa e a sociedade) dos impactos.

Visões e expectativas sobre o papel do Poder Judiciário no conflito	A abertura das audiências judiciais para a população e as visitas técnicas ao mangue foram positivas porque permitiram novos espaços para a negociação.	Além de elogiável a condução democrática que o juiz deu ao processo, o Poder Judiciário rompeu paradigmas ao consagrar, na prática, o princípio da precaução que rege o direito ambiental.	Em certos casos, como o do Porto, é justificável que Poder Judiciário analise o mérito do licenciamento. Espera-se que a decisão definitiva reafirme que o licenciamento pode mais como instrumento de controle preventivo.	O juiz de Caraguatatuba conduziu o processo de forma aberta e conciliadora, porém a intervenção judicial foi mais prejudicial do que benéfica para as discussões técnicas.	Substituir o IBAMA pelo Poder Judiciário enfraquece o licenciador, que é quem tem a competência técnica e legal para decidir sobre o assunto. A solução estaria na gestão, não na judicialização, pois a última impede a aplicação ordinária do licenciamento.
--	---	--	---	--	--

Fonte: elaboração do autor (2016), a partir dos resultados das entrevistas

CAPÍTULO 4 – ANÁLISES E RESULTADOS – POR QUÊ, AFINAL, A JUDICIALIZAÇÃO?

Judicialização - causas explícitas e implícitas

Na teoria geral do processo civil, a petição inicial deve ser composta por pedido(s) e causa(s) de pedir (THEODORO JR, 2004). Logo, não haveria necessidade de empreender uma pesquisa científica caso a intenção fosse apenas investigar as causas oficiais que conduziram o licenciamento ambiental à seara judicial. Para tanto, bastaria consultar os fundamentos legais e fáticos elencados nas duas ações propostas como “causas de pedir”. Mas será que as causas declaradas representam de fato os motivos que levaram o licenciamento ao Judiciário?

Entre as causas explícitas nas ações judiciais, algumas estavam relacionadas aos questionamentos formais ao processo administrativo, como a falta de anuência de órgãos públicos e o não cumprimento de procedimentos previstos em lei. Afora as questões formalistas, o Ministério Público argumentou que antes caberia uma análise aprofundada dos impactos porque, além das externalidades negativas da ampliação portuária, os estudos ambientais deveriam relevar outros impactos decorrentes de outras atividades recém-instaladas ou previstas para a região.

A última motivação oficial da judicialização veio na forma de dúvida. Segundo o Ministério Público, apesar de a licença ter sido concedida, ainda não estava claro se o uso de pilotis para expandir a retroárea do Porto seria a alternativa construtiva menos impactante ao manguezal do Araçá. Diante da alegada incerteza científica, a instituição jurídica invocou o princípio da precaução para justificar a suspensão da licença até a conclusão de novas pesquisas sobre o ecossistema.

Contudo, a pesquisa ora realizada não se restringiu à leitura da causa de pedir das duas ações na busca por respostas à sua pergunta principal. A consulta às demais fontes documentais, somada às análises das entrevistas realizadas com os atores, evidenciam outras razões não mencionadas nas peças judiciais. São as chamadas causas implícitas da judicialização. Embora estas motivações não estejam nos documentos

oficiais, permearam toda a dinâmica político-social que levou a solução do conflito para o Poder Judiciário.

São elas, sobretudo, que justificam uma análise científica e metodológica acerca do assunto, pois além de menos evidentes, dialogam com as bases estruturais da problematização. A identificação destas causas expõe as raízes das limitações que o licenciamento ambiental enfrenta na prática. Se a intenção é evitar que a judicialização se torne uma etapa inevitável do licenciamento de grandes empreendimentos, as causas implícitas precisam ser enfrentadas. Se a intenção é fortalecer as políticas públicas para que promovam a melhor conciliação entre meio ambiente e desenvolvimento, igualmente são estas as causas que não podem ser ignoradas.

Por não figurarem nas fundamentações oficiais, as causas implícitas foram identificadas a partir do cruzamento de outros elementos empíricos e teóricos da pesquisa. Apesar da opção de abordá-las em tópicos separados, não se pode perder de vista que estão intrinsicamente relacionadas.

4.1 As Causas Implícitas da Judicialização

4.1.1 - Preocupação com o futuro da região

Nos capítulos anteriores da dissertação, os documentos analisados e as narrativas colhidas nas entrevistas apontaram que a resistência ao empreendimento nasceu do temor de futuros impactos sociais e ambientais no litoral norte paulista. O representante do Ministério Público, por exemplo, declarou-se preocupado com o empreendimento por várias razões, mas principalmente por ser um vetor de futuras ocupações irregulares. Já o representante do Instituto Ilhabela Sustentável enfatizou o aumento do trânsito numa região já saturada pelo crescimento turístico. E o do Instituto Educa Brasil aludiu à relação do Porto com a cidade, que ficaria “estremecida” depois das obras.

Na pesquisa documental, outros receios foram manifestados na mídia, em audiências, eventos extraoficiais, movimentos sociais e manifestações populares. Surgiram questões como capacidade de suporte hídrico, destinação de resíduos sólidos,

poluição atmosférica e visual, violência urbana e perda dos serviços ecossistêmicos do mangue.

À luz da abordagem de arena de Renn (1992), particularmente quando trata de uma arena de risco, quando se analisam os principais atores e suas ações e estratégias nela, pode-se esperar que certos conflitos de risco podem não ser sobre riscos, ou só sobre riscos, ao revelarem preocupações com outros temas icônicos associados ao debate.

Neste sentido, como argumenta o representante da CDSS, alguns setores da sociedade se opuseram ao empreendimento porque temiam sofrer perdas financeiras no campo imobiliário ou em outros negócios ligados ao turismo, perspectiva semelhante à apresentada nos estudos de Feital (2014), sobre as audiências do licenciamento portuário em São Sebastião.

Independentemente dos interesses individuais e/ou coletivos movidos na resistência ao empreendimento (os quais não foram propriamente objetos de estudo da pesquisa realizada), é válido reconhecer que se estes grupos locais não tivessem se mobilizado de forma intensa e organizada, é provável que as obras portuárias já teriam se iniciado.

4.1.2 - Dificuldades para a construção de soluções negociadas

A análise dos resultados permite identificar um conjunto de variáveis que, direta e indiretamente, influenciaram nas dificuldades para a construção de soluções negociadas, como: comunicação truncada entre as partes do conflito; ausência de outros atores estatais relevantes; ausência do Ibama como mediador do conflito; e por fim, ausência de participação popular antes do licenciamento ambiental. Cada uma dessas variáveis é apresentada e discutida a seguir:

(i) Comunicação truncada

Na abordagem de Renn (1992), as estratégias de comunicação são um importante recurso de persuasão nas arenas decisórias. Na prática do litoral norte paulista, algumas ONGs não ignoraram esta premissa teórica e a adotaram de forma

estratégica. Organizaram-se criando movimentos específicos para levantar a bandeira da oposição, e um desses movimentos - o “Porto Sim, Mas Sem Contêiner” – foi auxiliado por uma agência de publicidade na concepção do nome. Mesmo fora do universo das ONGs, a sociedade civil em geral promoveu manifestações em espaços públicos e, assim como o movimento organizado, recorreu às mídias sociais e formais para multiplicar as pautas contrárias ao empreendimento.

Para Kitschelt (1986), os atores sociais recorrem às arenas na expectativa de conquistar recursos e assim influenciar as decisões políticas. Renn (1992) discute uma possibilidade de mercado de troca de recursos, no qual atores sociais com recursos financeiros em abundância remuneram indivíduos para se vincularem às suas causas. Outros grupos tentam atrair experts que ofereçam evidências científicas a seu favor.

Diversos exemplos podem ser extraídos do conflito portuário a fim de corroborar a validade destas formulações sociológicas. O movimento ambientalista se aproximou de veranistas e os convenceu a colaborar financeiramente para a causa da resistência, mediante a contratação de peritos especialistas. Várias alianças foram feitas entre as ONGs, a comunidade científica e o Ministério Público. Um escritório de advocacia e uma consultoria ambiental foram acionados para contestar o empreendimento. Para o representante da CDSS, até a imprensa foi deliberadamente utilizada pelos atores contrários ao Porto.

Na perspectiva de Gale (1986), a criação e difusão de recursos para obter persuasão dependem muito do sucesso no esforço de comunicação. Mas que tipo de persuasão os atores do conflito no litoral norte paulista buscavam? Em geral, é possível pensar que as estratégias de comunicação visavam cativar o público a se opor ao empreendimento tal como fora proposto. O recurso da comunicação foi mobilizado para a obtenção de outros recursos (financeiros, científicos, judiciais e midiáticos), a partir de uma proposta clara: vencer os argumentos do lado oposto. A tônica da polarização prevaleceu nas principais arenas decisórias estudadas: os processos administrativo e judicial do licenciamento.

Neste ambiente de forte confronto de ideias, se é possível concluir que o conflito nasceu da aversão aos impactos de uma obra, os ânimos se acirraram ante a dificuldade dos principais atores para a construção de soluções negociadas. As narrativas dos

entrevistados desta pesquisa revelam que os protagonistas do conflito até se aproximaram; no entanto, a comunicação entre eles foi truncada, o que resultou em uma insatisfação generalizada.

Segundo o representante do IBAMA regional, as ONGs e o empreendedor hesitaram em se comunicar num primeiro momento e, mesmo depois de conseguirem se aproximar, não abriram mão de uma postura “intransigente” na defesa de seus respectivos interesses. Em interpretação semelhante, o representante do Ministério Público citou que após sair de uma reunião preliminar com a CDSS, ficou clara a distância de expectativas da Promotoria e da empresa e, a partir dali, a ação judicial já passou a ser ventilada como uma possibilidade.

No geral, os dados da pesquisa evidenciam que os principais atores do conflito adotaram um discurso polarizado, no qual prevaleceu o desejo de falar, mas nem sempre o de ouvir, e menos ainda o de ceder. É o que Feital (2014) qualificou de “*conversa de surdo*” no contexto dos debates travados nas audiências públicas do licenciamento portuário.

Para Ribeiro e Pinheiro (2011), comunicar poderia ser entendido como reduzir o distanciamento. Para Kunsch (2009), a comunicação social só se estabelece na abertura ao diálogo. Com base no viés teórico destes autores, pode-se concluir que os principais atores do licenciamento até tentaram se comunicar, mas no geral não tiveram êxito.

Por outro lado, os resultados da pesquisa também sugerem que os entraves da comunicação guardam origens mais complexas do que a mera dificuldade dos principais atores em estabelecer um diálogo fluído. Embora não se possa rejeitar esse componente, considerá-lo o único, ou o principal, pode ser demasiado simplista. Os resultados apontam a emergência de outros impasses no licenciamento portuário, os quais contribuíram de forma decisiva para a dificuldade de comunicação enfrentada pelos atores.

(ii) Ausência de outros atores públicos relevantes

A narrativa do gerente ambiental da CDSS evidencia que, na sua perspectiva, caberia à sua empresa assumir os ônus decorrentes do seu empreendimento. Para os

representantes das ONGs e do Ministério Público, o licenciamento seria a ocasião adequada para exigir do empreendedor a solução de todos os prejuízos, na sua máxima extensão. O representante do IBAMA partilhou desta mesma noção obrigacional, porém, levantou outras reflexões pertinentes: E quando os impactos socioambientais não são exclusivamente gerados pelo empreendimento? Quem deve solucioná-los? Somente o empreendedor? E seria somente no âmbito do licenciamento que as soluções para estes impactos deveriam ser planejadas e cobradas?

Ao refletir sobre estas questões, o representante do Ministério Público não reconheceu expressamente que impactos socioambientais de causas múltiplas devam ser assumidos de forma conjunta por empreendedor e Poder Público. Por outro lado, sentiu a ausência de outras Secretarias do Estado de São Paulo no licenciamento portuário, particularmente as pastas de Transportes, Planejamento e Meio Ambiente. Na visão do Promotor, o empreendimento portuário parte de uma escala de planejamento maior. Em se tratando de um projeto de Estado, as soluções para os seus problemas também requerem um envolvimento maior da gestão governamental.

Na prática, contudo, isso não ocorreu. A União firmou um Convênio delegando ao Estado de São Paulo a administração portuária em São Sebastião. O Estado criou uma sociedade de economia mista, alegando ao Ministério Público não ter como trazer as Secretarias de Estado para a discussão do licenciamento. Com isso, nem o Estado - e menos ainda a União - participaram do desenrolar de um conflito que se originou da intenção de ambos.

O foco da pesquisa realizada não foi a análise da capacidade de planejamento e suporte do Estado brasileiro para lidar com os desafios socioambientais da região, presentes ou futuros. Nesta perspectiva, não se pode afirmar que uma das causas implícitas da judicialização teria sido a desconfiança geral de que o Poder Público (municipal, estadual ou federal) não possuía condições de enfrentar os problemas da expansão portuária, com ou sem a ajuda do empreendedor. Ainda assim, é preciso problematizar a narrativa do representante do IBAMA, quando este mencionou que diversos órgãos públicos foram chamados a opinar no licenciamento e, mesmo a Municipalidade de São Sebastião, que tinha mecanismos jurídicos para obstruir a

concessão das licenças, emitiu certidão de uso e ocupação do solo, o que equivale a atestar a viabilidade do projeto construtivo no local proposto.

Na visão do gestor da CDSS, a empresa em que trabalha seria um mero braço executor de uma política pública de transportes e, por esta razão, não teria como responder a todas as demandas sociais e ambientais que vêm a reboque do empreendimento. No entanto, como a narrativa do Promotor evidenciou, sem a participação de outros atores do governo, e sem o efetivo envolvimento deles nas responsabilidades que lhes competem, a construção de soluções negociadas ficou prejudicada.

(iii) Ausência do IBAMA como mediador do conflito

A análise das causas que contribuíram para a dificuldade de comunicação entre os atores revela ainda a ausência de outro ator estatal no licenciamento portuário: o IBAMA.

Certamente, o IBAMA não se furtou de todas as responsabilidades que lhe recaem dentro do licenciamento ambiental. As narrativas colhidas ao longo da pesquisa evidenciam, inclusive, a evolução do papel técnico que o órgão exerceu no decorrer do processo administrativo. O IBAMA participou da reformulação no projeto inicial e impôs diversas exigências técnicas ao empreendedor como condicionantes da evolução do licenciamento.

Ao conceder a licença suspensa pela Justiça, o IBAMA estabeleceu 20 programas, 28 subprogramas e um plano. Estes planos, programas e subprogramas referiam-se aos mais diversos temas, como contratação e formação de mão de obra; processos de controle ambiental (resíduos sólidos, efluentes, emissões atmosféricas e sonoras, processos erosivos e assoreamento); controle de movimentação de cargas, sinalização e tráfego; monitoramento da qualidade ambiental (águas costeiras e superficiais, biota aquática e fauna terrestre); compensação florestal; comunicação social; gerenciamento de riscos; desenvolvimento paisagístico no entorno do Porto, entre outros.

Apesar de o IBAMA não se eximir do seu papel técnico no licenciamento, e independentemente de se considerá-lo satisfatório ou não, o próprio representante do órgão, durante sua entrevista, afirmou que as responsabilidades do licenciador não se restringem a impulsionar o procedimento, observar normativas, analisar licenças, formular exigências e acompanhar o cumprimento delas. No seu entendimento, a instituição para a qual trabalha deveria mediar, de forma imparcial, as tensões envolvidas nos licenciamentos de grandes obras.

Não há uma lei que estabeleça expressamente o papel do órgão licenciador como mediador oficial dos conflitos oriundos do licenciamento ambiental. Porém, revisitando os referenciais teóricos adotados por esta pesquisa, é possível reconhecer que a figura do Estado continua estratégica na condução e solução dos conflitos sociais. Três dos principais pensadores políticos - Hobbes (2008), Locke (2005) e Rousseau (2011) – já defendiam a criação de um estado civil para fins de pacificação social, conceito que remanesce vigente nas atuais democracias, incluindo a brasileira. Como argumenta Habermas (1995), o Estado deve assegurar um processo inclusivo de formação de opinião e vontade política, no qual cidadãos livres e iguais devam buscar consensos coletivos.

Considerando que a Lei 6.938/1981 estabelece que o IBAMA é o órgão executor do Sistema Nacional de Meio Ambiente, pelos menos nos licenciamentos sob sua responsabilidade, o papel de mediador dos conflitos seria uma decorrência natural. Logo, se o Estado, por meio do IBAMA, deixa de mediar o conflito e ajudar as partes a construírem soluções consensuais, o mesmo Estado, agora por meio do Poder Judiciário, poderá ser chamado a impor uma solução definitiva⁶².

A análise dos resultados que esta pesquisa colheu revela evidências de que o IBAMA não preencheu este papel de mediador do conflito da expansão portuária, perspectiva compartilhada pelos atores entrevistados, que narraram dificuldades para se comunicar com a Diretoria de Licenciamento de Portos em Brasília. Em geral,

⁶² *Definitiva no sentido jurídico de coisa julgada, que não pode mais ser rediscutida na esfera judicial, uma vez que no plano sociológico, nem sempre a solução derradeira da Justiça esgota o conflito na sociedade. Nesse sentido, Vayrynen (1991) acredita que o consenso seria uma mera contingência na sociedade, sendo utópica qualquer possibilidade de resolução definitiva dos conflitos.*

mencionaram que o corpo decisório do IBAMA foi inacessível, limitando-se a se comunicar por meio de pronunciamentos oficiais. Mesmo quando o órgão ambiental foi obrigado a aproximar-se da sociedade, no caso das audiências públicas previstas em lei, a percepção dos entrevistados sobre o IBAMA foi negativa, o que corrobora os resultados obtidos em estudos realizados anteriormente por Viglio (2012) e Feital (2014).

A pesquisa realizada não focou uma análise sobre a ausência do IBAMA de Brasília; contudo, na perspectiva dos atores entrevistados, a distância entre eles e o órgão licenciador não era apenas física. De toda forma, como apontou o representante do Ministério Público, antes de criticar o IBAMA, faz-se necessário conhecer as suas premissas. O Promotor não desconsidera, por exemplo, a carência de recursos materiais e humanos para dar conta de tantos desafios. O próprio representante do IBAMA entrevistado mencionou a existência destes problemas, apesar de enaltecer que, até há pouco tempo atrás, a situação era pior. Houve ainda a desconfiança de que o IBAMA de Brasília teria sido obrigado a ceder a pressões políticas para liberar o empreendimento com celeridade.

Na abordagem analítica de Renn (1992), o enfraquecimento do papel regulatório dos órgãos públicos retira a legitimidade de um recurso caro ao Estado. Se o governo não possui nada além do poder formal, o seu enfraquecimento abre espaços para que outros atores preencham as lacunas deixadas na arena.

De certa maneira, esta perspectiva analítica pôde ser identificada no episódio das audiências públicas, desmarcadas um dia antes da data prevista, após o IBAMA sofrer pressão popular, política e judicial. Depois, a suspensão da licença prévia pela Justiça Federal se tornou o exemplo enfático das consequências do enfraquecimento do órgão licenciador. Na prática, a ação judicial do Ministério Público redundou na substituição de papéis: o Poder Judiciário passou a tomar algumas decisões no licenciamento que originalmente a lei atribuiu ao IBAMA.

Nestes dois episódios - suspensão das audiências públicas e judicialização do licenciamento – a abordagem de Renn (1992) oferece elementos relevantes na análise proposta. Atores detentores de outros recursos (que não a autoridade legal no licenciamento) se mobilizaram na arena a fim de ocupar os vácuos de poder. Ante a

ausência de um órgão estatal mediador e imparcial no licenciamento, dificultou-se o diálogo entre os atores e, por conseguinte, facilitou-se a abertura da via imposta de resolução das controvérsias.

(iv) Ausência de participação popular antes do licenciamento ambiental

Os resultados da pesquisa revelam que houve intensa participação da sociedade civil durante o licenciamento ambiental. Entre os episódios mais marcantes, podem ser citados as audiências públicas lotadas, a ação civil pública das ONGs, o Estudo Contestatório do EIA/RIMA, as oficinas do Ministério Público nos municípios do litoral norte, as manifestações nas ruas e até no canal marítimo, a criação de movimentos sociais específicos contrários ao Porto, o pedido que uma escola de vela fez ao Ministério Público para instaurar um inquérito civil, a circulação de petições *on line*, as contribuições dos pesquisadores do Programa BIOTA/FAPESP Araçá (inclusive protocolando petições judiciais) e a participação das ONGs e cientistas nas audiências judiciais.

A participação popular foi fruto de um movimento espontâneo, sem que as autoridades públicas fomentassem espaços formais com este intuito, à exceção das audiências e da visita técnica ao mangue, ambas abertas pelo juiz do segundo processo, quando, porém, o conflito já estava em seu estágio *sub judice*. Nesse contexto de participação popular sem que o Estado a estimulasse, há outro dado histórico do planejamento do empreendimento, anterior ao próprio licenciamento, que não pode ser ignorado como causa implícita da judicialização.

Quando se postulam licenças para ampliar o modal portuário brasileiro, o licenciamento ambiental entra no ciclo de uma política pública, embora não na área ambiental, e sim na de transportes. Para compreender a fase exata em que o licenciamento do porto sebastianense se encontra no ciclo de uma política pública de transportes, Frey (2000) fornece importantes subsídios teóricos.

O processo de elaboração e implementação de uma política pública passa por diferentes fases, que podem ser divididas em “*percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas,*

avaliação de políticas e a eventual correção da ação, definindo assim o ciclo de uma política” (FREY, 2000, p. 226).

A fase de percepção e definição de um problema consiste em identificar as potenciais demandas estatais a serem discutidas. Com relação à elaboração de programas e decisão, nesta fase é escolhida a maneira mais apropriada entre as várias alternativas de ação. É neste momento que, segundo Frey (2000, p. 228), *“a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes”*.

Já a fase de implementação de políticas pode ser considerada aquela *“fase do ciclo de política cuja ação é estabelecida na fase anterior à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de policy”* (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 86 apud FREY, 2000).

Retornando ao caso do Porto de São Sebastião, o Estado de São Paulo manifestou a intenção de ampliá-lo desde antes de a CDSS propor o licenciamento. A criação da empresa estatal remonta ao ano de 2007. Ocorre que a ampliação portuária já vinha sendo planejada pelo menos desde 1998, ano em que a Secretaria de Transportes começou a definir os contornos de sua futura política setorial. Naquele mesmo ano, produziu-se um documento chamado Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT), projetado para o horizonte de 2000 a 2020, no qual já se previa a construção de um segundo berço de atracação, além de investimentos em Terminais, Pátios e Armazéns do Porto Público de São Sebastião.

Na perspectiva de Frey (2000), o Plano Diretor da Secretaria Estadual de Transportes corresponde à fase de elaboração de programas e de decisão acerca de políticas públicas a serem futuramente implementadas. Por outro lado, no ano de 2010, quando a CDSS apresentou ao IBAMA o seu EIA/RIMA do Plano Integrado Porto-Cidade (PIPC), já se pretendia passar à fase de implementação de uma política pública de transportes, cujos contornos estavam decididos havia mais de uma década.

Assim, quando setores sociais do litoral norte paulista começaram a se manifestar no licenciamento, já estavam superadas as fases de formulação e decisão da política de expansão portuária no Estado de São Paulo. Estas definições foram monopolizadas por instâncias técnicas do governo, sem a participação da sociedade

civil, inclusive daquela mais diretamente afetada pelas suas consequências. Por esta razão, o licenciamento ressuscitou a discussão sobre decisões tomadas no passado, possivelmente porque este debate ainda não estava maduro para a sociedade.

Como argumenta Hannigan (1995), os principais construtores do risco ambiental são os *experts* ou peritos que, ao estabelecerem uma agenda nas arenas decisórias, até podem incluir a contribuição de outros públicos, mas geralmente só nas últimas fases de consideração. No caso do Porto, a participação popular ocorreu apenas quando já se pretendia executar uma política de transportes. E o próprio gerente ambiental da CDSS, na sua narrativa, salientou aquilo que a pesquisa documental já indicava: não houve participação da sociedade no processo de formulação e definição do Plano Diretor de Transportes do Estado.

Embora uma investigação mais específica sobre as razões que levaram a sociedade civil a se mobilizar somente no final do ciclo da política pública não tenha sido realizada, os achados da pesquisa evidenciam que foi na fase do licenciamento que a sociedade civil foi proativa, não aguardando a abertura de espaços oficiais para tentar influenciar a arena decisória. Pode-se dizer que a movimentação ocorreu por opção de alguns atores sociais.

Desta premissa de participação espontânea, é importante atentar que se a legislação brasileira obriga a ampla divulgação do licenciamento ambiental para a sociedade, a mesma necessidade não recai sobre a fase de formulação e decisão de uma política logística, sobretudo com a finalidade de discutir os aspectos socioambientais envolvidos nestas questões.

Tampouco subsiste algum dever de informar à sociedade no caso de o Estado brasileiro elaborar uma Avaliação Ambiental Estratégica. Assim como o licenciamento, a Avaliação Ambiental Estratégica objetiva a Avaliação de Impactos Ambientais. Talvez devido à necessidade de ampla divulgação do licenciamento do Porto de São Sebastião, neste processo decisório atraiu-se a participação espontânea da sociedade, embora o mesmo não tenha ocorrido com a Avaliação Ambiental Estratégica sobre as atividades econômicas do litoral paulista, a AAE/PINO.

Outra possível razão para a participação popular somente no licenciamento portuário, não em outras esferas políticas, foi ventilada por um dos entrevistados de

Teixeira (2013), em sua tese de doutorado. Para o então Secretário Executivo do Comitê de Bacia Hidrográfica do litoral norte paulista, a atuação do movimento ambientalista ainda seria motivada por ameaças concretas, a exemplo da iminente construção de uma grande obra. Na fase de concepção de políticas públicas planejadas para o horizonte de décadas, como é o caso do Plano Diretor de Transportes do Estado de São Paulo, talvez ainda não houvesse este viés ameaçador que dispara a mobilização das organizações sociais.

Independentemente das razões que levaram à ausência de participação social na fase de decidir sobre a própria ampliação portuária em si, o resultado prático no licenciamento foi a dificuldade de se chegar a soluções negociadas. Se para a CDSS, esta etapa só deveria conferir abertura para a discussão sobre o melhor modo de executar o que já foi decidido, para as ONGs, aquilo que a CDSS já tratava como decidido ainda deveria ser revisto. Esta divergência está na raiz de outra causa bloqueadora dos consensos no licenciamento, explorada a seguir.

4.1.3 - A crise de identidade do instrumento legal do licenciamento ambiental

Ao analisar os níveis hierárquicos de tomada de decisão do governo federal brasileiro, Teixeira (2013) concluiu que não foi somente a participação popular que aconteceu na fase de execução da política portuária em São Sebastião. A própria pauta das problemáticas ambientais só foi incorporada aos debates neste último degrau decisório. Sem a participação popular e uma discussão ambiental nos níveis políticos mais elevados, o licenciamento ambiental acabou sobrecarregado como ferramenta, exigindo-se do instrumento *“mais do que ele, tecnicamente, pode prover”* (TEIXEIRA, 2013, pág. 232).

Phillipi Jr & Maglio (2005) mencionam que no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, as escolhas do projeto e das tecnologias aplicáveis já foram determinadas por políticas, planos e programas decididos anteriormente, sem uma avaliação aprofundada da soma e sinergia de impactos ambientais. Neste contexto de desenvolvimento das políticas econômicas apartadas das ambientais, é válida a seguinte indagação: afinal, para que serve o licenciamento ambiental?

Se a resposta for puramente técnica (e também jurídica), o licenciamento é o procedimento administrativo no qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras (Resolução CONAMA 237/1997).

Seja o licenciamento de um empreendimento ou de alguma atividade utilizadora de recursos ambientais, a análise dos impactos ambientais se reporta tão-somente ao projeto apresentado pelo empreendedor. Da mesma forma, os diagnósticos sociais e ambientais são de um projeto. Na verdade, o que se propõe é o licenciamento de um projeto, considerando os seus objetivos, justificativas, alternativas tecnológicas e locais (Resolução CONAMA 01/1986).

Mesmo quando o empreendedor é um ente estatal e o empreendimento é resultado de uma política pública, as decisões do licenciamento não podem ir além da autorização (ou não) de um projeto. Do ponto de vista jurídico, a ferramenta do licenciamento não é adequada para o licenciador analisar e decidir sobre planos, programas e políticas setoriais. O máximo que a legislação prevê é a análise sobre a compatibilidade do projeto em relação a políticas, planos e programas já existentes na região (Resolução CONAMA 01/1986).

Neste sentido, uma discussão possível no licenciamento estudado seria a de adequação do Porto de São Sebastião com o Zoneamento Ecológico-Econômico do litoral norte paulista, instituído pelo Decreto Estadual 49.215/2004. A ampliação portuária corresponderia ao projeto, enquanto o Decreto seria a política pública ambiental já criada na região.

A expansão portuária em São Sebastião é uma iniciativa do Estado de São Paulo em conjunto com a União. Só esta circunstância já pode confundir a compreensão dos demais atores de que o licenciamento, sob o prisma técnico-jurídico, não é a arena adequada para decidir sobre planos, programas e políticas, sejam ambientais e ou do setor de transportes. Ocorre que a CDSS (que parece ter optado por inovar), em vez de pleitear a licença de um projeto, chamou o seu empreendimento de Plano Integrado Porto – Cidade.

A proposta da estatal paulista de licenciar um plano (não um projeto) foi justificada pela necessidade de harmonizar o desenvolvimento da atividade portuária com o desenvolvimento socioambiental da cidade de São Sebastião, inclusive colaborando para a revisão do Plano Diretor Urbano deste município (EIA do PIPC, 2009). Além disso, como reconheceu o gestor da CDSS, o plano foi uma tentativa de evitar a fragmentação das obras em diversos licenciamentos, assim permitindo que as etapas construtivas acompanhassem a real demanda portuária no futuro.

Na perspectiva do representante do IBAMA, a proposta de licenciar um plano é interessante porque possibilita, desde logo, uma avaliação mais contextual dos impactos, com base no que realmente se planeja para o empreendimento na região. Todavia, este entrevistado e o gestor da CDSS aludiram ao receio que a novidade (licenciamento de um plano) inicialmente despertou no IBAMA, uma vez que o órgão sempre licenciou projetos, valendo-se de uma legislação pensada apenas para projetos. Um exemplo de limitação do conceito seria o prazo máximo de 5 anos que a lei prevê para a Licença Prévia. Como conciliar a validade quinquenal da autorização, se a CDSS estimou um prazo de mais de 20 anos para executar o seu Plano Integrado Porto – Cidade?

Além da proposta inovadora, que ao final foi aceita, mesmo que a ampliação portuária fosse tratada como um projeto pela CDSS, de qualquer modo o licenciamento ambiental faria emergir diferentes compreensões sobre a sua finalidade. Para o Ministério Público e as ONGs, a ferramenta possibilita usos que foram desconsiderados pela CDSS e o IBAMA. Um exemplo disto é uma das causas explícitas para a propositura da segunda ação judicial: a ausência de uma avaliação sobre os impactos do Porto em relação aos impactos de outros empreendimentos, já instalados ou previstos para a região.

Segundo o Ministério Público, a análise do IBAMA deveria ter considerado a soma e interação dos impactos do Porto com outros sete empreendimentos de Petróleo & Gás, além de outros quatro de trechos rodoviários previstos na região. Para conferir legitimidade jurídica a este pleito, o Ministério Público invocou o artigo 6º, inciso II da Resolução CONAMA 01/1986, segundo o qual a análise dos impactos ambientais do projeto deve prever as suas propriedades cumulativas e sinérgicas. Contudo, o

dispositivo legal não menciona se a cumulatividade e sinergia deve ser estabelecida entre os vários impactos gerados pelo mesmo projeto, ou se, além destes, devem ser considerados os impactos de outros empreendimentos da mesma região.

Para Phillipi Jr. & Maglio (2005), a avaliação integrada de impactos regionais não é típica do licenciamento ambiental e sim de outro instrumento de política ambiental: a avaliação ambiental estratégica. Este entendimento é compartilhado por outros estudiosos sobre o assunto (SÁNCHEZ, 2008; FABBRO NETO, 2013; TEIXEIRA, 2013). No site do Ministério do Meio Ambiente (2002), consta que a avaliação ambiental estratégica visa auxiliar antecipadamente os tomadores de decisão no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos.

Teixeira (2013) define a avaliação ambiental estratégica como um instrumento de planejamento que mensura, no médio e longo prazo, impactos cumulativos e sinérgicos de políticas, planos, programas e projetos estruturantes. Adotada esta referência teórica, notam-se algumas diferenças conceituais importantes entre a AAE e o EIA/RIMA. As escalas temporal e espacial da análise de impactos de uma AAE são sempre maiores em comparação com a abrangência de um EIA/RIMA no licenciamento. Por integrar o campo das políticas públicas, a AAE é encargo do Poder Público, não de um único empreendedor (MMA, 2002).

Ocorre que, em se tratando de obras de infraestrutura, o empreendedor costuma ser o próprio Estado (ou instituição a ele subordinada), o que dificulta o discernimento sobre o que seria cabível exigir do Estado em instrumentos distintos. Para agravar a confusão, o licenciamento e a AAE são espécies de um mesmo gênero chamado ‘avaliação de impactos ambientais’, mas a avaliação ambiental estratégica ainda não foi regulamentada no Brasil. Ou seja, o Poder Público não tem a obrigação de realizá-la, e mesmo quando a realiza, nada garante que o fará no tempo e modo adequados.

Na concepção teórica de que a AAE é um instrumento de política pública que auxilia antecipadamente os tomadores de decisão a analisarem outras avaliações de impacto ambiental, o ideal é que seja realizada sempre antes dos licenciamentos ambientais. No caso do Porto de São Sebastião, o Estado de São Paulo de fato elaborou uma avaliação ambiental estratégica, a AAE/PINO, divulgada antes da concessão da primeira licença, ou seja, a tempo de subsidiar a análise do licenciamento.

Entretanto, a pesquisa realizada não localizou evidências de participação da sociedade ou do Ministério Público na elaboração da AAE/PINO. Em contraponto, o IBAMA e a CDSS alegaram em suas defesas judiciais que a avaliação integrada de impactos regionais não seria uma exigência cabível ao empreendedor, dentro do licenciamento ambiental, filiando-se à linha acadêmica de que o instrumento adequado para isso é a avaliação ambiental estratégica.

Não foram apenas as partes litigantes que manifestaram diferentes compreensões em relação à análise dos impactos cumulativos e sinérgicos no licenciamento. A resposta da Justiça só amplificou a sensação de que faltam critérios legais mais claros. O juiz federal de Caraguatatuba considerou pertinente exigir a análise no licenciamento, sem, porém, a necessidade de incorporar os impactos de mais de dez empreendimentos da região, como pleiteou o Ministério Público, bastando os impactos portuários e os do terminal de petróleo vizinho.

Interpostos os recursos em face desta decisão, o desembargador do TRF julgou incabível a análise de impactos cumulativos e sinérgicos do Porto e do terminal petrolífero, ante a inexistência de Licença Prévia ou projeto aprovado em relação ao último empreendimento. Sustentou, ainda, que o mais adequado seria exigir a medida no licenciamento de ampliação do terminal petrolífero que, por estar em fase preliminar, no futuro teria melhores condições de estimar os impactos conjuntos do Porto com os do terminal da TRANSPETRO. Quanto aos demais empreendimentos da indústria de Petróleo & Gás já instalados no litoral norte paulista, o desembargador não viu razões suficientes para incorporar os seus impactos na análise do licenciamento portuário, cabendo ao Ministério Público demonstrar melhor esta necessidade ao juiz de Caraguatatuba.

Afora a indefinição sobre a análise dos impactos cumulativos e sinérgicos de outros empreendimentos, o caso suscita outra questão ainda não superada sobre os limites do licenciamento ambiental. Diferentemente de uma atividade de extração de riquezas naturais, que só pode se desenvolver no local onde se encontram estas riquezas, a ampliação da infraestrutura portuária no Brasil permite mais de uma alternativa de localização do novo empreendimento. Diante das múltiplas possibilidades, caberia o uso

do licenciamento para definir qual a melhor alternativa de expansão portuária, considerando toda a costa do país?

Na compreensão do representante do IBAMA, entrevistado na pesquisa, a resposta a esta pergunta é negativa. Escorando-se na legislação brasileira, ele esclarece que o objeto de análise do licenciamento não é a definição da melhor política pública de transportes no litoral brasileiro, e sim a possibilidade de aprovação ambiental de uma proposta, considerando, entre outros aspectos, o local eleito pelo empreendedor. No entanto, para os fins desta análise, a legislação brasileira requer que o EIA-RIMA contemple todas as alternativas de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto (Resolução CONAMA 01/1986).

Na decisão do desembargador do TRF, a licença foi mantida suspensa até que o EIA-RIMA da CDSS abarque todas as alternativas de macro e microlocalização do projeto, cotejando-as com a chamada “alternativa zero”, ou seja, comparado a proposta da CDSS com a hipótese de não execução do empreendimento. Antes desta decisão judicial, no seio do próprio licenciamento, o Instituto Ilhabela Sustentável já questionava a decisão política de ampliar a capacidade portuária do Estado de São Paulo em São Sebastião, alegando que o mesmo poderia ser feito em Santos⁶³.

Se por um lado a legislação limita as possibilidades de usar o licenciamento para eleger a localização ideal dentro de toda a costa brasileira, já que macrodefinições como esta ocorrem antes disso, na fase de formulação de políticas públicas (sem que o componente ambiental precise influenciar o teor destas decisões); por outro lado, no intuito de avaliar a viabilidade do local proposto pelo empreendedor, a legislação abre espaço para a discussão, dentro do próprio licenciamento, sobre a existência de alternativas locacionais mais vantajosas em comparação com a previamente escolhida.

Na análise desses pontos controvertidos e geradores de dúvidas sobre os limites do licenciamento ambiental, é possível retomar o conteúdo do tópico anterior desta dissertação, que tratou sobre a ausência de participação popular fora do licenciamento como uma causa em potencial para a dificuldade de se construir soluções negociadas.

⁶³ O questionamento foi formalizado no “Estudo Contestatório ao EIA-RIMA do PIPC” da CDSS, antes de a Licença Prévia ser emitida.

Como os achados da pesquisa evidenciam, mesmo quando a sociedade participou do licenciamento, os movimentos foram espontâneos, sem que o Estado os fomentasse.

Avtizer & Costa (2004) e Bohman (1996) advogam que a vontade coletiva se manifeste menos na exclusividade de representantes eleitos (democracia meramente representativa) e mais nos espaços de abertura (democracia participativa), o que requer um amadurecimento da cultura de mediação entre Estado, sociedade civil e sistema político. Na opinião de Fung & Cohen (2007), os administradores públicos precisam relevar com maior frequência as preocupações e opiniões dos cidadãos, não obstante as limitações de tempo e de espaço inerentes aos processos de tomada de decisão, e a manutenção mínima da governabilidade.

Enquanto a sociedade e as instituições não tiverem a ampla oportunidade de participar das discussões e definições sobre as políticas públicas que as afetam, provavelmente recairá um excesso de expectativas sobre o licenciamento, ocasião em que apenas se tenta executar o que o Estado já decidiu. Como possível consequência desta sobrecarga, o instrumento do licenciamento seguirá incapaz de responder a todas as demandas que lhe são endereçadas, e a judicialização de grandes obras seguirá em curva ascendente.

4.3 - Judicialização – problema ou solução?

Teixeira (2013) entende que medidas como a judicialização não se ajustam às premissas epistemológicas da Modernização Ecológica, abordagem sociológica que recomenda soluções mais negociadas e menos impositivas na compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. Porém, ainda segundo o autor, numa sociedade desigual em termos de acesso a recursos políticos, iniciativas repressivas por vezes se tornam inevitáveis à tutela de direitos ambientais, notadamente quando a proteção do meio ambiente limita o exercício de direitos econômicos.

Ao analisar o conflito estudado, não há dificuldade de identificar os atores que consideram a judicialização um problema e os que enxergam na medida uma solução. Porém, mesmo entre aqueles que comemoraram o resultado provisório das ações, a judicialização parece ser somente uma estratégia para alcançar os reais propósitos. Os achados da pesquisa revelam que o desejo declarado pelas ONGs é impedir que os

impactos socioambientais se consomem na dimensão do empreendimento proposto. O objetivo maior do Ministério Público é evitar que os impactos negativos da obra fiquem sem o devido tratamento, ou sem a prévia comprovação de que são administráveis.

Diante destas considerações, pergunta-se: a judicialização em curso tem condições, ainda que hipotéticas, de garantir os anseios daqueles que a consideram uma solução?

Antes da resposta, a indagação requer breves considerações jurídicas sobre o estágio atual da ação do Ministério Público. Até a finalização do recorte temporal desta pesquisa, a ação estava com o juiz para sentença. Isso significa que o processo já foi saneado e, na fase decisória em que se encontra, não há mais a possibilidade de o autor da ação (Ministério Público) alterar o pedido ou a causa de pedir, ainda que os réus (CDSS e IBAMA) concordem com isso⁶⁴. Estabilizada a demanda, a atividade do juiz esbarra nos limites objetivos que a petição inicial do Ministério Público delimitou. Em decorrência do princípio jurídico da congruência ou da correlação entre o pedido e a sentença, o juiz não pode decidir além daquilo que efetivamente lhe foi pedido⁶⁵.

E quais foram os pedidos do Ministério Público na ação? A suspensão temporária do licenciamento ambiental, a nulidade da licença prévia concedida e a impossibilidade de emissão de nova licença prévia até a complementação do EIA/RIMA com novos estudos.

Portanto, se a Justiça foi convocada a intervir no licenciamento, não foi a ponto de ela própria poder decidir se uma nova licença prévia pode ou não ser concedida no futuro. Não caberá ao Poder Judiciário avaliar a viabilidade ambiental do empreendimento, considerando o local e as características da proposta. O máximo que

⁶⁴ Conforme o artigo 329, inciso II do atual Código de Processo Civil, o autor só poderá aditar ou alterar o pedido e a causa de pedir até o saneamento do processo. Porém, nos termos do artigo 357 da mesma norma, a fase de saneamento é anterior ao momento em que o processo atualmente se encontra, já pronto para o julgamento final da 1ª instância.

⁶⁵ O princípio jurídico da congruência ou da correlação entre o pedido e a sentença está previsto nos artigos 141 e 492 do novo Código de Processo Civil Brasileiro.

Artigo 141 – O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte.

Artigo 492 – É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.

está ao seu alcance é o que já vem fazendo: o adiamento da execução das obras, exigindo que novos estudos ambientais sejam apresentados. Depois que isso ocorrer, retorna ao IBAMA a atribuição de decidir se uma nova licença deve ou não ser concedida.

Contudo, o IBAMA já aprovou o empreendimento com base em análises menos robustas do que gostariam outros atores do conflito e, a priori, não parece provável que a ação judicial fará o licenciador rever a sua posição inicial. Do contrário, o IBAMA não teria esgotado, como vem esgotando, todas as suas possibilidades de se defender no processo. Estas defesas parecem ser não mais que tentativas de persuadir a Justiça de que a licença prévia só foi concedida porque existiam fundamentos técnicos e jurídicos.

Considerando o leque de possibilidades da Justiça Federal, pouco importa o teor da decisão final. A menos que o processo judicial leve o IBAMA a mudar o seu ponto de vista, ou convença a CDSS a desistir de seu plano inicial, a judicialização tende a não ser uma solução, inclusive para aqueles que a promoveram.

4.4 - O lado emblemático da judicialização

Na compreensão do representante do IBAMA entrevistado nesta pesquisa, a judicialização em si é emblemática. Sem esmiuçar os motivos que o levaram a assim qualificá-la, talvez ele se refira ao fato de que, mesmo não cabendo ao Poder Judiciário decretar a proibição definitiva da obra, razões ambientais já culminaram na paralisação temporária do licenciamento há quase dois anos, algo incomum para um empreendimento do Estado orçado em aproximados 2,5 bilhões de reais.

Na abordagem sociológica de Simmel (1977), o conflito seria uma forma de socialização que exige ações recíprocas. É no ambiente social de divergências, e não no de convergências, que se reúnem ou modificam grupos, organizações e interesses. Há evidências de que o conflito em torno do Porto de São Sebastião aglutinou grupos que provavelmente não se aproximariam em tempos de paz.

Nas entrevistas realizadas, foi possível extrair que no início do conflito não havia muito diálogo entre os principais atores. Contudo, após a judicialização, a CDSS teria chamado o movimento ambientalista para uma reunião informal, na qual a empresa

informou que estaria disposta a renunciar à implantação das fases 3 e 4 da ampliação portuária. Essa renúncia não chegou a ser formalizada no processo de licenciamento ou nas ações judiciais, mas o desejo da estatal de se comunicar com as ONGs demonstra uma aproximação improvável no começo do conflito. Na época dos protestos sociais, o Ministério Público percebeu a necessidade de sair do gabinete e adotar uma postura mais proativa, no sentido de se aproximar da sociedade e esclarecer as suas dúvidas.

Estes e outros exemplos apontam que o conflito catalisou transformações sociais que provavelmente não ocorreriam sem uma oposição mais firme ao empreendimento. De certa forma, o conflito é socialmente transformador porque também o é na esfera íntima e individual: *“a experiência diária ensina quão facilmente a luta entre dois indivíduos modifica não só a relação de cada um com o outro, mas também o indivíduo em si mesmo”* (SIMMEL, 1977, p.325).

Em remissão às perspectivas de Varynen (1991) e Simmel (1977), esta pesquisa se ancora na faceta transformadora do conflito para sustentar, agora sob uma abordagem mais analítica, que as causas da judicialização do licenciamento portuário trazem oportunidades de melhoria para outros processos decisórios, dialogando, assim, com outras produções científicas que chegaram a resultados semelhantes, em se tratando de obras de infraestrutura (PHILLIPI JR & MAGLIO, 2005; CHRISTMANN, 2012; TEIXEIRA, 2013; FEITAL, 2014; VIGLIO, 2012; FERNANDES, 2014).

No entanto, diante de um problema cujas raízes fazem emergir motivações políticas, sociais e jurídicas, não se imagina que a evolução do sistema se esgote em novos manuais de conduta. O aperfeiçoamento da avaliação e do tratamento de impactos socioambientais passa por uma maior incorporação do espírito democrático, a fim de qualificar as relações entre Estado, empreendedor, Ministério Público e sociedade civil. Sem abertura política e mantida a omissão de importantes atores governamentais, a tendência é que prevaleça o discurso de embates, em vez de uma agenda de construção coletiva.

A evolução requer ainda um envolvimento mais efetivo de todos os responsáveis pelos problemas que o empreendimento causa ou agrava. A solução dos impactos negativos não pode ser assegurada apenas por exigências formais, dirigidas a um único ator e em um único momento. Estado e empreendedor devem firmar parcerias

durante e depois do licenciamento para dar conta dos imensos desafios que vêm a reboque das grandes obras. Estas parcerias, por sua vez, não podem se converter em meros instrumentos formais, como convênios desprovidos de qualquer contribuição prática.

Como se percebe, a evolução exige uma nova postura dos indivíduos e um incremento na estrutura das instituições. Parece pouco factível que as melhorias venham apenas com alterações legislativas ou novos estudos ambientais. Isto, porém, não significa desprezar em absoluto a utilidade de medidas mais pontuais como indutoras das mudanças.

Tendo em vista que esta pesquisa foi desenvolvida no Programa de Pós-graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade - Mestrado Profissional, que requer uma produção acadêmica essencialmente orientada às demandas da sociedade e de suas instituições, a partir dos achados e análises realizadas, dois produtos foram propostos e inseridos como anexos à dissertação.

A proposta do Anexo 1 aproveita uma nova consulta pública que o Ministério de Meio Ambiente abrirá em breve, com a finalidade de subsidiar a revisão das duas principais normas do Conselho Nacional de Meio Ambiente sobre o procedimento de licenciamento ambiental no Brasil. Já o Anexo II é um Termo de Referência que visa orientar a elaboração do Plano Básico de Comunicação Social, exigência que o órgão ambiental licenciador costuma fazer ao empreendedor no curso do licenciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação de mestrado foi norteadada pelo desejo de investigar os motivos para a judicialização se tornar uma etapa praticamente inevitável em licenciamentos ambientais de grandes empreendimentos de infraestrutura no Brasil. Como opção metodológica para analisar o assunto, adotou-se um estudo de caso icônico e contemporâneo, que levou a um maior refinamento do objetivo principal da pesquisa: compreender por que foi judicializado o licenciamento de expansão do Porto de São Sebastião, no litoral norte de São Paulo.

Oficialmente, os autores das ações alegaram que a movimentação judiciária se tornou uma necessidade porque vícios no processo de licenciamento impediam o seu regular seguimento, em especial após a concessão da primeira licença. Alguns desses vícios eram meramente formais e relacionados ao suposto descumprimento de ritualísticas. Outros argumentos rebatiam a própria finalidade do instrumento de licenciamento, como a subavaliação de impactos negativos. Por fim, postulou-se uma maior cautela científica em relação ao avanço da construção portuária sobre o mangue do Araçá.

Fora das peças judiciais, emergiram outras motivações para a judicialização, que a pesquisa realizada qualificou de causas implícitas. A abertura do licenciamento gerou forte preocupação com o futuro da região, levando a uma reação imediata e organizada do movimento ambientalista. As ONGs se comunicaram entre si e buscaram parcerias técnicas com pesquisadores. Um escritório de advocacia foi acionado e financiado por proprietários de residências no litoral norte paulista, que se alinhavam aos objetivos das ONGs. Da mesma forma, o Ministério Público buscou parcerias técnicas, consultou órgãos públicos, ouviu as ONGs e se aproximou da sociedade civil.

Na comunicação do empreendedor portuário com as ONGs e o Ministério Público, todas as partes narraram dificuldades para negociar soluções consensuais. Este impasse foi agravado pelo fato de que muitas demandas do movimento ambientalista e da Promotoria não podiam ser respondidas por uma sociedade de economia mista como a CDSS (ou só por ela), mas podiam ser por outros setores da Administração Pública, que optaram por não participar do licenciamento, ou participaram sem sinalizar com

uma assunção clara de suas responsabilidades. Por sua vez, os resultados da pesquisa apontam que o órgão de governo que poderia ter mediado o conflito no licenciamento – o IBAMA – ausentou-se deste papel.

Ainda na esfera das causas implícitas para a judicialização, a pesquisa revelou uma intensa e espontânea participação social no licenciamento, mas não antes ou fora desta arena decisória. Neste sentido, vale atentar que a decisão de expandir portos decorre de outras políticas públicas além daquelas de ordem ambiental. Porém, no momento de formulação e definição da política logística, a sociedade civil não participou do processo decisório, e neste momento também não houve a incorporação da variável ambiental.

Como consequência, já na fase de implementação da expansão portuária, o licenciamento ambiental ressuscitou a discussão sobre decisões tomadas no passado, possivelmente porque este debate ainda não estava maduro para aqueles mais diretamente afetados pelas obras. Houve, ademais, a tendência de se questionar a legitimidade destas decisões anteriores ao licenciamento.

Sem a participação popular e a incorporação da variável ambiental nos níveis políticos mais elevados, o licenciamento ambiental acabou sobrecarregado como instrumento de política de meio ambiente, exigindo-se dele, nas palavras de Teixeira (2013), *“mais do que ele, tecnicamente, pode prover”*. Um exemplo da sobrecarga foi o pleito judicial do Ministério Público de incorporação dos impactos cumulativos e sinérgicos no EIA/RIMA. Embora esta análise seja tecnicamente mais adequada à ferramenta chamada Avaliação Ambiental Estratégica, não houve o mesmo pedido na própria AAE-PINO que tratou dos diversos empreendimentos previstos para o litoral norte paulista.

O excesso de expectativas em torno do licenciamento ambiental foi também estimulado pelo próprio empreendedor, que tentou lhe dar uma roupagem técnica acima de suas possibilidades, propondo licenças não para um projeto, mas para um Plano de integração do novo Porto com a cidade de São Sebastião. Além disso, o fato de a CDSS ser uma empresa controlada pelo Estado de São Paulo parece ter contribuído ainda mais para o endereçamento de pleitos que esta empreendedora, sozinha, dentro de um único espaço institucional, não poderia e nem teria possibilidades de atender.

Apesar da suspensão provisória do licenciamento por quase dois anos, o resultado final das ações judiciais não assegura, mesmo no plano hipotético, o real anseio daqueles que movimentaram a máquina judiciária. Em contraponto, a judicialização é também emblemática, porque gerou desdobramentos sociais que provavelmente não ocorreriam em tempos de paz. A partir dela (e de suas causas), vislumbram-se possibilidades de evolução da sociedade e de suas instituições, que se manifestaram na dinâmica social e foram discutidas ao longo desta dissertação.

Para além dos resultados obtidos, a pesquisa possibilitou um efetivo diálogo teórico entre o Direito, as Ciências Sociais e Políticas, tão necessário para compreender o conflito e as causas da judicialização, desde uma perspectiva dos seus desdobramentos políticos, jurídicos e sociológicos.

Partindo da abordagem analítica de arena, foi possível acessar o nível de interação entre os atores do conflito e as estratégias por eles adotadas, inclusive na esfera judicial. À luz de produções bibliográficas sobre comunicação social, possibilitou-se uma reflexão sobre a qualidade do diálogo estabelecido entre os atores. E ao dialogar com teorias sociológicas sobre conflitos sociais, puderam ser identificadas as oportunidades de evolução (transformação) que costumam acompanhar os tempos de instabilidade social.

A contribuição da doutrina e da legislação do direito ambiental foi relevante para a compreensão do percurso do conflito social. Em um primeiro momento, o Direito foi utilizado para tentar influenciar os rumos do licenciamento ambiental. Posteriormente, na fase da judicialização, o Direito se tornou instrumento (ações judiciais) e ao mesmo tempo recurso argumentativo. Ao refletir sobre a origem e formação das tensões sociais, espera-se que esta dissertação desperte reflexões sobre os limites e possibilidades da aplicação do Direito brasileiro em seu estágio atual.

Ao dialogar com autores da Ciência Política, a dissertação procurou refletir sobre o papel do Estado na mediação de controvérsias e sobre o planejamento público na área de transportes, sem que o componente ambiental esteja presente desde o início do processo decisório. Por fim, recorreu-se à teoria política a fim de problematizar a aspiração da participação da sociedade civil nos processos decisórios oficiais.

Por se tratar de uma pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-graduação Ambiente, Saúde e Sustentabilidade – Mestrado Profissional, que espera um produto

como resultado da investigação realizada, acompanham esta publicação dois produtos (anexos). O primeiro é uma proposta de alteração na legislação do licenciamento ambiental, aproveitando que o Ministério do Meio Ambiente em breve abrirá uma consulta pública para esta finalidade. O segundo é uma proposição de Termo de Referência para orientar o empreendedor a planejar e executar o Plano de Comunicação Social, instrumento que o órgão licenciador costuma lhe exigir durante o licenciamento.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. Justiça Ambiental e cidadania. Relume Dumará: Rio de Janeiro, 2004.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C.; BEZERRA, G. O que é Justiça Ambiental. Garamond: Rio de Janeiro, 2009.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. Estudos Avançados, São Paulo, 2010.
- ACSELRAD, Henri. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORATTI, Larissa Verri (Orgs.). Estado de direito ambiental: tendências. Rio de Janeiro: Forense Universitária, pp. 95 – 103, 2010.
- ALCÂNTARA J. O. *Georg Simmel e o conflito social*. Caderno Pós Ciências Sociais, v. 2, n. 3, jan/jul, São Luiz/MA, 2005. Disponível em: <http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=162&catid=54&Itemid=114>, acesso em 03/08/2014.
- ANTUNES, P.B. Direito Ambiental, Editora Atlas, Rio de Janeiro. 2013
- AVRITZER, Leonardo. (1996), *A Moralidade da Democracia*. São Paulo/Belo Horizonte, Perspectiva/Editora da UFMG. - “Diálogo y Reflexividad: Acerca de la Relación entre Esfera Pública e Medios de Comunicación”. *Metapolítica*, vol. 3, nº 9, México, 1999. - *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, pp. 703 – 728, 2004.
- BANCO MUNDIAL, 2008. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: Uma Contribuição para o Debate. Escritório do Banco Mundial no Brasil. Volume I: Relatório Síntese.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, São Paulo, 2004.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Edições 70, Lisboa. 1977
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Ed. 34, 2010.
- BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOHMAN, J Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy, Cambridge, Ma, MIT Press. 1996

BRASIL. 1981. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional ao Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

BRASIL. 2006b. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

BRASIL. 2000. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. 1986. Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

BRASIL. 1986. Resolução CONAMA nº 06, de 24 de janeiro de 1986. Dispõe sobre modelos para publicação de pedidos de licenciamento

BRASIL. 1986. Resolução CONAMA nº 09, de 03 de dezembro de 1987. Dispõe sobre Audiências Públicas

BRASIL. 1997. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta aspectos do licenciamento ambiental

BRASIL. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências

BIODINÂMICA Engenharia e Meio Ambiente Ltda. *Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba* (UTGCA). Estudo de Impacto Ambiental apresentado à Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A. São Paulo, 2006.

BIODINÂMICA Engenharia e Meio Ambiente Ltda. *Gasoduto Caraguatatuba-Taubaté* (GASTAU). Estudo de Impacto Ambiental apresentado à Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A. São Paulo, 2006.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. Estudos de Psicologia, Natal, Vol. 2, N. 2, pp. 287 – 312, 1997.

CALDENHOF, S.B.L. Mudanças sociais, conflitos e instituições na Amazônia: os casos do Parque Nacional do Jaú e da Reserva Extrativista do Rio Unini. Tese para obter o título de Doutora em Ambiente e Sociedade. Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH). Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 361 pp. 2013

CALVIMONTES, G. Bandidos na Serra do Mar? Conflitos, estratégias e usos múltiplos dos recursos naturais na Mata Atlântica, São Paulo. Tese para obter o título de Doutor em Ciências

Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 2013

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Juridicização da ecologia ou ecologização do direito. *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, Coimbra, N. 4, pp. 69 – 79, 1995.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Rever ou romper com a constituição dirigente? Defesa de um constitucionalismo moralmente reflexivo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: RT, a. 4, n. 15, p. 7 - 17, abr./jun. 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Helene Sivini; BORRATTI, Larissa Verri (Orgs.). *Estado de direito ambiental: tendências*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, pp. 31 – 44, 2010.

CARUSO Jr. – Estudos Ambientais e Engenharia Ltda. RIMA – Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – OSX ESTALEIRO-SC, 2009. Disponível em: http://www.fatma.sc.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=225.

Acesso em: 13 novembro 2014

CHRISTMANN, L. A Gestão Compartilhada do Risco no Licenciamento Ambiental do OSX-Estaleiro/SC: Desafios e Possibilidades. Dissertação para obter o título de Mestre em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), 2012.

COMPANHIA DOCAS DE SÃO SEBASTIÃO – CDSS. Estatística de produtos movimentados no cais comercial público em toneladas nos últimos cinco anos (2008 a 2012) Disponível em <http://www.portodesaosebastiao.com.br/pt-br/estatisticas.asp> (acesso em 12/08/2014)

CONSÓRCIO JPG - Consultoria e Participações Ltda. Ambiente Brasil Engenharia. *Contornos: Sul de Caraguatatuba e São Sebastião*. EIA apresentado ao DER-SP (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo): São Paulo, 2010.

CONSÓRCIO JPG - Consultoria e Participações Ltda. Ambiente Brasil Engenharia. *Subtrecho Planalto - Km 11+500 ao Km 60+480*. EIA apresentado ao DER-SP (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo). São Paulo, 2011.

CONSÓRCIO JPG - Consultoria e Participações Ltda. Ambiente Brasil Engenharia. *Contornos: Norte de Caraguatatuba*. EIA apresentado ao DER-SP (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo): São Paulo, 2011.

CONSÓRCIO JPG - Consultoria e Participações Ltda. Ambiente Brasil Engenharia. *Trecho Serra - Km 60,48 ao km 82,00*. EIA apresentado ao DER-SP (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo). São Paulo, 2012.

CONSULTORIA PAULISTA DE ESTUDOS AMBIENTAIS – CPEA. Novo Píer do TEBAR: São Sebastião. São Paulo. Estudo e Relatório de Impacto Ambiental apresentado à Petrobras Transportes S/A - TRANSPETRO. 2013

CONSULTORIA PAULISTA DE ESTUDOS AMBIENTAIS – CPEA. Plano Integrado Porto-Cidade PIPC: São Sebastião. São Paulo. Relatório de Impacto Ambiental apresentado à Companhia Docas de São Sebastião: CDSS. 2011.

CPEA. (CONSULTORIA PAULISTA DE ESTUDOS AMBIENTAIS). Plano Integrado Porto-Cidade - PIPC: São Sebastião. São Paulo. Estudo de Impacto Ambiental apresentado à Companhia Docas de São Sebastião. CDSS. 2008.

CUNHA, Í. Conflito ambiental em águas costeiras: relação porto – cidade no Canal de São Sebastião. Ambiente & Sociedade, 2013 versão on line disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2003000300006 >, acesso em 15/07/2014.

DEACON, D.; PICKERING, M.; GOLDING, P. e MURDOCK, G. Researching communications: a practical guide to methods in media and cultural analysis. Arnold, London. 1998

DI GIULIO, G. M. Comunicação e governança do risco: exemplos de comunidades expostas à contaminação por chumbo no Brasil e Uruguai. Tese para obter o título de Doutor em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2010.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisa qualitativas. Editora Educator, pgs. 213-225. 2004

ECKERSLEY, Robyn. The green state. Rethinking democracy and sovereignty. Cambridge: MIT Press, 2004.

EPPLÉ & GASS. "Volkssouveränität statt Systemlegitimierung". Widerspruch 1992

ESTADO DE SÃO PAULO. IBAMA libera licença prévia de ampliação do Porto de São Sebastião, Dezembro, 2013. Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-libera-licenca-previa-para-o-porto-de-sao-sebastiao-imp-,1110359> (acesso em 09/08/2014)

FARIAS, T. Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos. Editora Fórum, Belo Horizonte. 2007.

FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia Radical. Trad. Taís Blauth. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 6, n. 11, pp.221 – 237. 2007.

FEITAL, M. **Conflitos e Arenas Decisórias de Grandes Projetos de Infraestrutura: uma discussão do Porto de São Sebastião – São Paulo – BR.** Tese para obter o título de Doutor em

Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2014.

FERNANDES, B. R. Planejamento Estratégico de Comunicação para o Licenciamento Ambiental no Estado de São Paulo. Tese para obter o título de Doutor na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo (USP), 2014.

FERREIRA, L.C. A equação dinâmica entre conflitos sociais, recursos naturais e desastres ambientais: o estado da arte e uma proposta teórica. VI Encontro Nacional ANPPAS. Belém, Pará. 18-21 de setembro de 2012.

FERREIRA, L.C. Conflitos sociais e uso dos recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. Política e Sociedade. N° 7. Outubro 2005.

FERREIRA, L.C. Dimensões Humanas da Biodiversidade. Ambiente & Sociedade. 7(1), 5- 29 pp. 2004

FERREIRA, L.C. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. Ambiente & Sociedade - Ano II – n° 5 - 2o Semestre de 1999.

FERREIRA, L.C. A Floresta Intransitiva: Conflitos e Negociações na Mata Atlântica, SP. Tese para obter o título de Doutora em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 1996

FERREIRA, L.C.; Di Giulio, G.M.; Simões, E.; Viglio, J.E.; Calvimontes, J.; Araos, F.; Mello, A.Y.I.; Manfredo, M.T. Feital, M.S.; Thiago, J.P. e Queiroz, J.F. Conflitos entre expansão urbana e a cobertura vegetal e suas consequências para as Mudanças Ambientais Globais: um estudo no Litoral de São Paulo. Urban Growth, Vulnerability and Adaptation: Social and Ecological Dimensions of Climate Change on the Coast of São Paulo. Relatório Técnico. 157-240 pp. 2012

GAVIÃO FILHO. A. P. Direito Fundamental ao Ambiente. Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre. 2005.

FONSECA, B.C.; OLIVEIRA, M.C.R; SOUSA, D.R.N. Conflitos Ambientais: atores, causas e desdobramentos na zona da mata mineira. Revista Caminhos da Geografia. Uberlândia. 2012.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GOMES, N.D. Publicidade. Comunicação Persuasiva, Editora Sulina, Porto Alegre, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I e vol. II, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. Trad. Gabriel Cohn e Álvaro Vita. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, N. 36, p. 39 – 54, 1995.

HABTEC Engenharia Ambiental Ltda. Atividade de Perfuração, Produção e Escoamento de Gás e Condensado, no Campo de Mexilhão e adjacências, Bacia de Santos – SP. Estudo de Impacto Ambiental apresentado à Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A. Rio de Janeiro, 2006

JUSTIÇA FEDERAL. Ação Civil Pública nº 0001121-19.2010.4.03.6103 proposta em 18/02/2010

JUSTIÇA FEDERAL. Ação Civil Pública nº 0000398-59.2014.4.03.6135 proposta em 28 de maio de 2014 na 1ª Vara Federal de Caraguatatuba.

HANNIGAN, J. 2009. Sociologia Ambiental. Editora Vozes. Petrópolis, Rio de Janeiro.

HESSE, K. A força normativa da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HESSE, K. Escritos de Derecho Constitucional. 2. ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

HOBBS, T. O Leviatã. Editora Saraiva. São Paulo, 2008

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIODIVERSIDADE, Plano de Manejo da APA Cairuçu, IBAMA, 2005

KUNSCH, M. M. K Comunicação Organizacional, vol 01. Histórico, fundamento e processos, Editora Saraiva, São Paulo, 2009

LOCKE, J. Dois Tratados sobre o Governo, Martins Editora, São Paulo, 2005

LANCHOTTI, A. O. O Ministério Público e a Mediação. A Experiência da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais de Nova Lima.

LASSALLE, F. Qué es una constitución? 5. ed. Barcelona: Ariel, 1997.

LEGASPE, L. B. C. Os potenciais impactos cumulativos das grandes obras - novo corredor de exportação e exploração de hidrocarbonetos do campo mexilhão - no território da APA Marinha Litoral Norte (SP). 2012. 111 f. Dissertação - (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, 2012. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/92783>>.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito Ambiental na Sociedade de Risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, p. 130 – 204, 2007.

LUCHIARI, M.T.D.P. O lugar no mundo contemporâneo: turismo e urbanização em Ubatuba - SP. Tese de doutorado. IFCH –UNICAMP. 1999

MACIEL, M. A. Conflitos Socioambientais: Reflexões à luz de Georg Simmel. Revista Virtual Âmbito Jurídico. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9599&revista_caderno=5 (acesso em 04/08/2014)

MAGLIO I.C. Questões verificadas na aplicação de EIA-RIMA: a experiência da Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo. In: Tauk-Tornisiello SM, Gobbi N, Fowler HG, organizadores. Análise ambiental: uma visão multidisciplinar. São Paulo: UNESP; 1991.

MARANDOLA JR., Eduardo et al . Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo , v. 30, n. 1, p. 35-56, June 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100003 (acesso em 19/08/2015)

MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro, Malheiros Editores, São Paulo. 2007.

MENDES, A.B.V. Conservação ambiental e direitos multiculturais: reflexões sobre Justiça. Tese para obter o título de Doutora em Ambiente e Sociedade. Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais (NEPAM) e Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 387 pp. 2009

MENDES, A.B.V. e Ferreira, L.C. Conservação ambiental e direitos multiculturais: apontamentos sobre direito e ciências. UAKARI, Vol. 5, Nº 2. 2009

MENDES, A.B.V.; Creado, E.S.J.; Campos, S.V.; Ferreira, L.C. Processos decisórios envolvendo populações que residem no Parque Nacional do Jaú (AM). In: Ferreira, L.C. e Duarte, L. (Orgs.). Diálogos em ambiente e sociedade no Brasil II. São Paulo: Annablume; Campinas: ANPPAS. 2008

MILARÉ, É. Direito ao Ambiente. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2005

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Avaliação Ambiental Estratégica. Brasília, DF. 2002.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E DO ESTADO, SÃO PAULO. Recomendação no Inquérito Civil Público nº 1.34.014.000298/2008-21 da Procuradoria da República em Caraguatatuba/SP e Inquérito Civil Público 07/2012 do GAEMA/Litoral Norte

MORAES, A. Direito Constitucional. Editora Atlas. São Paulo. 2007.

MORAES, A. C. R. Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil – Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro. São Paulo HUCITEC/EDUSP, 1999.

MORAES, A. C. R. Bases da Formação Territorial do Brasil. O Território Colonial Brasileiro no “Longo” Século XVI. São Paulo: HUCITEC/EDUSP, 2000

MOREIRA, I.V.D Avaliação de Impacto Ambiental. Rio de Janeiro: paper. 1992.

PEREIRA. J.R.G. Interpretação Constitucional e Direitos Fundamentais. Editora Renovar. Rio de Janeiro. 2006

PHILIPPI JR. A & MAGLIO I.C. Avaliação de Impacto Ambiental. Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental. Arlindo Phillipi Jr., Alaôr Caffé Alves, editores – Barueri, SP: Manole, 2005.

POFFO, I. Vazamentos de Óleo no Litoral Norte do Estado de São Paulo: Análise Histórica (1974 a 1999) *texto faz parte do Livro: Construindo a Ciência Ambiental. Abramovay, Ricardo (org.) São Paulo, SP: Annablume – FAPESP, 2002 nas páginas 235 a 263.*

REALE, M. Teoria Tridimensional do Direito. Editora Saraiva, São Paulo. 1994

REIMANN, C. Assessing the State-of-the-Art in Conflict Transformation – Reflections from a Theoretical Perspective. 2004 Disponível em: http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2568/pdf/reimann_handbook.pdf (acesso em 20/03/2014)

RENK, M. Percepção de Riscos no Setor Energético: um estudo de caso envolvendo o gasoduto Mexilhão/Petrobras – Litoral Norte Paulista. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, 2010.

RENN, O. The Social Arena Concept of Risk Debates. In: S. Krinsky and D. Golding (eds): The Social Theories of Risk. Westport, CT, pp 179-197 (Praeger 1992)

RIBEIRO, B. G. O Índio na História do Brasil. 8ª Edição. São Paulo: Global, 1997

RIBEIRO, B.Q.; PINHEIRO, A.C.D. Participação popular no licenciamento de atividades causadoras de significativo impacto ambiental. Revista de Direito Público. Londrina, p. 232-246, 2011

RIO DE JANEIRO (ESTADO) Decreto Estadual N°. 1.633, de 21 de dezembro de 1977, em consonância com o Decreto-Lei N°. 134, de 16 de junho de 1975.

RODRIGUES, B.C., CRIPPA, G.A. A recuperação da informação e o conceito de informação: o que é relevante em mediação cultural? Perspectivas em ciência da informação. p. 45-64, 2011

ROSANVALLON, Pierre. A história da palavra democracia na época moderna. Trad. Eliana Maria de Melo Souza. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 19, pp. 113 – 129, 1996.

ROUSSEAU, J. J. Do Contrato Social. Editora Saraiva. São Paulo, 2011

SÁNCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos*. Editora Oficina de Textos, São Paulo. 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 39 – 82, 2002.

SÃO PAULO (ESTADO) Regulamento da Lei Estadual nº 997/76 aprovado pelo Decreto Estadual nº 8468/76, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente

SÃO PAULO (ESTADO) Decreto nº 52.102, de 29 de agosto de 2007. Dispõe sobre a constituição da Companhia Docas de São Sebastião e dá providências correlatas

SÃO PAULO (ESTADO). Decreto 49.215 de 7 de dezembro de 2004, que dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor do Litoral Norte, prevê usos e atividades para as diferentes zonas, estabelece diretrizes, metas ambientais e sócio-econômicas e dá outras providências, nos termos estabelecidos pela Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998. São Paulo. 2004

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Avaliação Ambiental Estratégica do Litoral Paulista das atividades Portuárias, Industriais, Navais e Offshore – AAE/PINO, com o objetivo de “subsidiar o planejamento ambiental e as ações setoriais de todo o litoral do Estado frente aos potenciais benefícios e impactos decorrentes da implantação dos projetos relacionados à exploração das jazidas minerais do Pré-sal”, 2010

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. Avaliação ambiental estratégica: dimensão portuária, industrial, naval e offshore no litoral paulista. São Paulo, 3 v. SMA/CPLEA. 2010.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. – Organização Governamental Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Norte São Paulo, Mapa – Ubatuba: SMA/CPLEA.

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo - São Paulo: SMA/CPLEA, 2005

SÃO PAULO (ESTADO). Secretaria dos Transportes. Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes (PDDT) 2000-2020.

SCHMALZ & BRUNS, R. “Zivile Gesellschaft und reflexive Demokratie”. Fors – chungsjournal NSB, 1/94, pp. 18-34. 1994

SCHMITT, Carl. Teoría de La Constitución. Presentación de Francisco Ayala. Primera edición em “Alianza Universidad Textos” 1982. Cuarta reimpresión em “Alianza Universidad Textos”. Madrid. España. 2003.

SILVA, A.C. O Litoral Norte do Estado de São Paulo. Formação de uma região periférica. São Paulo – IGEOG/USP. 1975

SIMMEL, G. 2006. Questões fundamentais da Sociologia. Zahar. Rio de Janeiro.

SIMMEL, G. 1983. Sociologia. Organização de Evaristo de Moraes Filho. Ática, São Paulo.

SIMMEL. 1955. Conflict. New York: The Free Press.

- SIRVINSKAS, L. P. Manual de Direito Ambiental, Editora Saraiva, São Paulo. 2006
- SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica: Período 2005-2008. Relatório Parcial. São Paulo, 2009.
- SOUZA, S. C. Elites Políticas em Caraguatatuba. Anais do I Seminário Nacional Sociologia & Política UFPR. Curitiba, 16 p. set. 2009.
- TEIXEIRA, L. R. Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O Papel dos Grandes Empreendimentos de Infraestrutura na Transformação Regional. Tese para obter o título de Doutor em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 2013.
- THEODORO JUNIOR, H. Curso de Direito Processual Civil. Editora Forense, Rio de Janeiro. 2004
- TOURAINÉ, A. Os novos conflitos sociais, para evitar mal-entendidos. Lua Nova, nº17, junho, 5-18pp 1998.
- VÄYRYNEN, R. (Ed.). New directions in Conflict Theory. Conflict resolution and conflict transformation. International Social Science Council. Sage Publications. 1991
- VIGLIO, J.E. Usos sociais e políticos da ciência na definição de riscos e impactos ambientais no setor de petróleo e gás. Tese para obter o título de Doutor em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). 151 pp. 2012
- WOLTON, D. Informar Não é Comunicar. Editora Sulina. Porto Alegre, 2010.

ANEXO 1 – PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA

Em breve, uma nova consulta pública será aberta pelo Ministério de Meio Ambiente com o objetivo de subsidiar a revisão das duas principais normas que o Conselho Nacional de Meio Ambiente editou sobre o licenciamento ambiental: as Resoluções CONAMA 01/1986 e 237/1997. A primeira norma dispõe sobre critérios e diretrizes para a elaboração do EIA/RIMA. A segunda regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente.

O poder normativo do Conselho Nacional de Meio Ambiente decorre do artigo 8º, incisos I e VII da Lei 6.938/1981, além do artigo 7º, incisos I e VI do Decreto nº 99.274/1990. As Resoluções de CONAMA não são consideradas lei em sentido formal, no sentido de que não são produzidas pelo Poder Legislativo, mas na prática, a força normativa delas já foi reconhecida pela doutrina⁶⁶ e pela jurisprudência⁶⁷.

Superada a noção de que as Resoluções do CONAMA são juridicamente aceitas, e apesar de sua comprovada eficácia social, não se pode ignorar a hierarquia normativa brasileira. Nesse sentido, deve-se ter em vista que além das Resoluções 01/1986 e 237/1987, há outras duas importantes iniciativas de alteração da legislação ordinária e constitucional sobre o licenciamento ambiental. Se estes projetos de lei e de reforma da Constituição forem aprovados pelo Congresso Nacional, ambos poderão estabelecer limites às eventuais alterações nas Resoluções do CONAMA que hoje estão sob discussão.

Desde 2015, tramita o Projeto de Lei do Senado nº 654/2015, de autoria do Senador Romero Jucá (PMDB/RR) que dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. O projeto tramita em regime de urgência, e ainda precisa ser aprovado por maioria simples pelo Senado, e depois revisto pela Câmara dos

⁶⁶ VILLARES, Ver. Jur. Brasília v. 10. N 90, Ed. Esp., p.01-11, abr./maio, 2008.

⁶⁷ REsp 194.617/PR, Rel. Ministro FRANCIULLI NETTO, SEGUNDA TURMA, julgado em 16.04.2002, CJ 01.07.2002 p. 278.

Deputados, que poderá aprová-lo, emendá-lo ou rejeitá-lo⁶⁸. No caso de aprovação, não há necessidade de sanção presidencial para entrada em vigor.

Em síntese, o Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 estabelece regras diferenciadas para o licenciamento ambiental dos empreendimentos viários, hidroviários, ferroviários, aeroviários, portuários, energéticos, de telecomunicações e exploração de recursos naturais. Por meio deste regime diferenciado de licenciamento, em vez de três autorizações (licença prévia, de instalação e operação), o órgão licenciador só necessitará conceder uma autorização, chamada de “licença ambiental integrada” (artigo 2º, inciso II do PLS).

Nas suas justificativas, o autor do PLS 654/2015 argumenta que a crise econômica requer a desburocratização na administração pública. Dada a complexidade e as deficiências do licenciamento ambiental na prática, o tema é tratado pelo Senador Romero Jucá como o “vilão do atraso dos investimentos que tanto necessita o país”. No artigo 3º da PLS 654/2015, o novo procedimento de licenciamento ambiental deve ser orientado pelos princípios da celeridade, cooperação, economicidade e eficiência, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.

De acordo com os resultados da pesquisa realizada entre os anos de 2014 e 2016, no âmbito do Programa de Pós-graduação em Ambiente, Saúde e Sustentabilidade, e apresentados e discutidos na dissertação “Judicialização do licenciamento ambiental: estudo sobre as suas motivações no caso do Porto de São Sebastião - São Paulo”, bastou a concessão da primeira entre as três licenças para que o Poder Judiciário suspendesse por quase dois anos, se não por ainda mais, o licenciamento de uma obra estatal de 2,5 bilhões. Logo, especificamente no caso do Porto de São Sebastião, o PLS não seria suficiente para garantir a celeridade, economicidade e eficiência a que o Senador se refere. No plano local, o impasse político, social e jurídico persistiria, com todas as consequências reportadas na esfera da judicialização.

Outra mudança proposta no PLS 654/2015, possivelmente no sentido de anteder ao princípio da cooperação no licenciamento, foi a criação de um comitê específico para cada empreendimento, composto pelo órgão ambiental e os demais órgãos públicos que necessitem ou queiram ser ouvidos no processo. Com base no caso estudado no litoral norte paulista, o conceito do comitê específico é salutar, pois pelo menos em tese

⁶⁸ Artigo 65 da Constituição Federal Brasileira.

permite ao órgão licenciador convocar a participação de todos os órgãos públicos envolvidos no caso concreto. Apenas, como visto na pesquisa, não basta a mera formalidade de formação do comitê, se os seus integrantes não tiverem um efetivo envolvimento na solução dos problemas, durante a instalação do empreendimento, e após a sua entrada em operação.

O Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 também fixa prazos para o órgão licenciador realizar as suas análises, e na falta de manifestação, considera-se a concordância tácita do licenciador ao licenciamento especial (artigo 5º, inciso VI, §3º do PLS). Os resultados da pesquisa sugerem que a concordância pela via omissiva é apenas mais um terreno fértil para novos questionamentos da sociedade e do Ministério Público à legitimidade do licenciamento.

Uma última inovação do PLS 654/2015 é a criação de um Programa de Comunicação Ambiental a ser realizado pelo empreendedor, com a finalidade de atender a Lei 10.650/2003, norma que não se refere especificamente ao licenciamento ambiental, mas assegura a prestação de informações ambientais à sociedade. O objetivo do Programa de Comunicação Ambiental é a exposição do projeto e seus impactos, a prestação de informações sobre os estudos ambientais, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de críticas e sugestões (artigo 11 do PLS 654/2015).

O Programa de Comunicação Ambiental deve se desenvolver em uma estrutura física na área de influência do empreendimento, local em que serão recebidas as críticas, sugestões e pedidos de esclarecimentos da sociedade, os quais deverão ser respondidos e consolidados em relatório encaminhado ao órgão licenciador (artigo 12 do PLS 654/2015). Até certo ponto, as audiências públicas já existem na legislação para atender a este propósito de recebimento das sugestões da sociedade, e posterior encaminhamento das contribuições ao órgão licenciador. Na prática, contudo, esta e outras pesquisas evidenciam que os resultados das audiências costumam ser frustrantes (CHRISTMANN, 2012; FEITAL, 2014; TEIXEIRA, 2013; VIGLIO, 2012).

Apesar de não existir um Programa de Comunicação Ambiental, já existe um instrumento semelhante sendo atualmente utilizado no licenciamento, chamado Plano, Programa ou Projeto de Comunicação Social, cujo enfoque comunicacional costuma recair mais sobre informações de risco ou de alteração na rotina da comunidade circunvizinha às obras. Além do escopo limitado, a execução em si do Plano de

Comunicação Social costuma iniciar somente em fases mais adiantadas, a partir da emissão da licença prévia ou de instalação, ao passo que o Plano previsto no PLS 65/2015 deve ocorrer logo no início do licenciamento.

A criação de um novo canal formal de comunicação com a sociedade é sempre bem-vinda, embora não assegure, por si só, que o diálogo será efetivamente estabelecido, e menos ainda que se pautará por bases construtivas.

Além do Projeto de Lei do Senado nº 654/2015, a mesma Casa Legislativa Federal apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2012, de autoria do Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), que se traduz em uma única medida: permitir que a mera apresentação do EIA/RIMA já autorize a execução da obra, não podendo a licença ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões, a não ser em virtude de fato superveniente.

Este projeto de alteração da Constituição Brasileira tramita em regime de urgência, e na prática, equivaleria a esvaziar completamente o sentido preventivo do licenciamento ambiental. A proposta ainda precisa ser discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos. A alteração constitucional só será considerada aprovada se obtiver, nos dois turnos, três quintos dos votos dos congressistas⁶⁹.

Nas justificativas do Senador Acir Gurgacz (PDT/RO) para a sua proposta de emenda constitucional, ele cita que uma das maiores razões para o desprestígio social da Administração Pública revelar-se-ia na sua incapacidade de iniciar ou finalizar obras, muitas vezes interrompidas por decisões judiciais protelatórias. O Senador mencionou as críticas frequentes de representantes do Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal sobre importantes obras paralisadas, fator que impediria a adequada prestação de serviços públicos essenciais.

Ainda segundo o Senador “*nesses procedimentos (de licenciamento ambiental), perde-se muito tempo e desperdiçam-se recursos públicos vultosos, em flagrante desrespeito à vontade da população, à soberania popular, que consagra, em urnas, um programa de governo, e com ele, suas obras e ações essenciais*”. Ao final de suas justificativas, o Senador aduz que “*é sabidamente custoso manter uma obra pública paralisada, e esses custos são muito mais do que financeiros, pois até mesmo a*

⁶⁹ Artigo 60, inciso I, §2º da Constituição Federal

democracia e a representação são desgastadas quando estamos diante de quadros dessa natureza”.

Curiosamente, no conflito do Porto de São Sebastião, o Promotor Estadual de São Paulo também fez menção a uma “crise de representatividade”, porém, em referência às diversas manifestações públicas contrárias ao empreendimento. Outros dados da pesquisa apontam que houve intensa mobilização da sociedade civil para impedir a obra portuária, embora não para realizá-la.

Por outro lado, o entrevistado do IBAMA argumentou que a resistência foi uma resposta à imposição dos ônus localizados de uma obra, enquanto os benefícios dela só seriam perceptíveis em larga escala. Logo, estabeleceu-se uma tensão entre o interesse local, que pouco se beneficia do empreendimento, mas suporta os seus impactos, e o interesse nacional ou estadual, que entra na esfera dos beneficiados, embora não necessariamente dos prejudicados.

São pertinentes, neste contexto analítico, as reflexões do Senador Acir Gurgacz sobre os conceitos de democracia, representatividade, soberania popular e respeito à vontade da população no licenciamento ambiental. Se a intenção do legislador é prestigiar a soberania popular na decisão sobre grandes obras, o interesse maior em torno da expansão portuária não pode ser presumido por alguns representantes do setor público. No atual estágio democrático do país, recomenda-se que a sociedade se manifeste acerca de suas preferências, inclusive como forma de prestigiar mais concretamente a ideia de soberania popular.

Nenhum mecanismo formal foi utilizado pelo Estado brasileiro com o objetivo de identificar o interesse da maioria da sociedade brasileira em relação à obra de São Sebastião. Não obstante, segundo o artigo 14 da Constituição Federal, a soberania popular não se manifesta apenas no voto direto, secreto e com valor igual para todos. Além do sufrágio, a soberania popular será exercida mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Segundo Moraes (2007), plebiscito é uma consulta prévia aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria a ser depois discutida pelo

Congresso Nacional⁷⁰. Apenas o Congresso Nacional, mediante pelo menos um terço da Câmara Federal ou do Senado, pode autorizar a convocação de plebiscitos, a menos que a própria Constituição Federal já preveja a consulta popular a um tema específico⁷¹.

Nesta conformação constitucional, o plebiscito não seria o instrumento jurídico mais adequado para investigar se a maioria da população reprovava ou aprovaria a proposta de ampliação portuária em São Sebastião. Seria inviável acionar o Congresso Nacional para cada proposta de licenciamento de grandes obras. No entanto, nada impede que uma consulta pública fosse utilizada para a mesma finalidade.

Na visão de Avritzer (1996), as democracias modernas não mais se contentam com eleições livres, Parlamento atuante, Judiciário independente e liberdade de imprensa. Ao lado destas importantes conquistas, as sociedades atuais requerem a incorporação de valores democráticos em suas práticas cotidianas. Para Schmalz & Bruns (1994), os modelos políticos carecem de referências sobre a necessidade de horizontalizar os processos decisórios.

Bohman (1996) e Avritzer (2002) advogam a tese de que a legitimidade das decisões políticas requer cada vez mais a abertura de espaços de deliberação. Segundo Fung & Cohen (2007), os administradores públicos precisam incorporar com maior frequência as preocupações e opiniões dos cidadãos, sem ignorar as limitações de tempo e de espaço inerentes aos processos de tomada de decisão, e a manutenção mínima da governabilidade.

Diante dessa orientação teórica, uma relevante pergunta deve ser feita: a abertura de consulta pública em grandes licenciamentos pode comprometer a manutenção mínima da governabilidade? Mesmo no atual estágio tecnológico da sociedade, no início de uma grande mudança cultural, certamente advirão desafios e dificuldades na implementação. Porém, a medida está distante de ser inviável. Ao revés, no plano político e social, medidas como esta são cada vez mais recomendáveis.

⁷⁰ O artigo 2º, §1º, da Lei nº 9.709/98 informa que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido”.

⁷¹ Em 07/07/1993, realizou-se um plebiscito sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), por imposição do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. E no ano de 2005 houve um referendo sobre o Estatuto do Desarmamento.

No ano de 2013, grandes contingentes populacionais foram impulsionados pelo movimento estudantil, particularmente o Movimento Passe Livre, ocupando as ruas do Brasil para reivindicar uma maior atuação do Estado brasileiro. Recentemente, estudantes ocuparam escolas públicas para postular participação social na reestruturação do sistema educacional do Estado de São Paulo. Desde 2015, milhares de brasileiros foram às ruas para se manifestar contra a corrupção e a favor do impedimento da Presidenta da República. Outros milhares protestaram para que não houvesse a interrupção do mandato presidencial.

A atual conjuntura brasileira sinaliza que a democracia puramente representativa, com reduzida ou nenhuma abertura à participação do cidadão nas decisões políticas que os afetam, enfrenta uma crise que tende a se agravar no futuro. Para a ex-senadora Marina Silva, *“Em alguns lugares, o povo está lutando por democracia, em outros, para democratizar a democracia, o que é o nosso caso”*⁷².

Neste sentido, vale retornar às justificativas do Senador Acir Gurgacz na PEC nº 65/2012, segundo as quais as paralisações de obras públicas são desgastantes para a democracia, para a representação e constituem “flagrante desrespeito à soberania popular”. Haveria modo mais incisivo de corroborar estas asseverações, a não ser mediante realização de prévia consulta popular?

Ainda que o resultado da consulta pública não seja vinculativo para o governo, possivelmente influenciará as ações dos órgãos de controle. O Ministério Público, enquanto defensor do regime democrático e dos interesses sociais, carecerá de legitimidade para questionar judicialmente o licenciamento, se não encontrar na maioria o desejo de barrar o empreendimento. E caso ainda assim a Justiça seja acionada, reduzem-se as chances de adiamento das obras, sabendo-se de antemão que a controvérsia não representa os interesses majoritários da população.

Quanto à possibilidade de a consulta pública atrasar o cronograma da implementação de políticas públicas, pelo menos no caso do Porto de São Sebastião, o argumento não procede como justificativa contrária à sua realização. O Plano Diretor de Transportes do Estado de São Paulo começou a ser discutido pela Secretaria de

⁷² Afirmação feita durante uma roda de conversa sobre reforma do sistema político, promovida pelo Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS), em julho de 2013, em alusão aos protestos sociais ocorridos em junho daquele mesmo ano.

Transportes desde o final da década de noventa, ao passo que a apresentação do último projeto construtivo ocorreu somente uma década depois.

E se o Estado brasileiro tivesse aberto o diálogo com a sociedade antes de propor o licenciamento portuário? Provavelmente, a iniciativa, isolada, seria insuficiente para lidar com todos os gargalos que os resultados da pesquisa apontaram em relação ao licenciamento. Todavia, além de fortalecer o regime democrático, no mínimo a medida ofereceria uma maior oportunidade de potencializar os aspectos positivos do conflito.

E se o Estado brasileiro tivesse aberto uma consulta pública logo após propor o licenciamento portuário? A iniciativa seria ainda menos adequada para lidar com todos os gargalos do sistema, porque não oportunizaria a discussão pública sobre a própria decisão de planejar a obra. Embora já seria uma forma de fortalecer o regime democrático, com a vantagem de a população ser consultada sobre a realização de um projeto claro e definido.

Ademais, em se tratando de grandes empreendimentos, o processo de licenciamento leva vários meses entre o protocolo do EIA/RIMA e a análise sobre a concessão ou não da Licença Prévia. Ou seja, haveria tempo suficiente para se disseminar as informações, desenvolver os debates e realizar a votação.

Postas estas considerações, e aproveitando o ensejo aberto pelo Ministério de Meio Ambiente, propõe-se a inserção de um dispositivo normativo que preveja a possibilidade de realização de consulta pública para saber se a maioria aprova ou rejeita obras ou atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. Logo, a medida só seria válida para empreendimentos sujeitos à EIA/RIMA para fins de obtenção das licenças⁷³.

Nos moldes do que já se prevê para a realização de audiências públicas no licenciamento ambiental, a realização de consulta pública não precisa ser compulsória. Será aberta somente se o órgão licenciador, o Ministério Público, as entidades civis ou mais de cinquenta cidadãos entenderem que ela é necessária. A participação popular também não precisa ser obrigatória. Votam somente os interessados que estejam no gozo irrestrito de seus direitos políticos. A audiência pública poderia inclusive ser

⁷³ Nos termos do artigo 3º da Resolução CONAMA 23/1997, o EIA/RIMA é o estudo exigido nas hipóteses de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental.

utilizada para a realização da votação, desde que não esgote outras possibilidades, notadamente as disponibilizadas em meio virtual.

Nos empreendimentos licenciados pelo órgão estadual de meio ambiente, a consulta deve abranger no mínimo os residentes do respectivo estado da Federação. Em licenciamentos conduzidos pelo órgão federal de meio ambiente, a possibilidade de participação na consulta pública deve ser estendida a todos os cidadãos brasileiros.

Sem desconsiderar a resistência que uma proposta como esta pode gerar na embrionária democracia brasileira, os resultados da consulta pública, nos moldes das opiniões que são colhidas nas audiências públicas, seriam de cunho meramente opinativo. Isso significa que a votação da consulta popular não seria vinculativa para a Administração Pública, e mesmo na hipótese de a maioria resistir ao empreendimento, o licenciamento não ficaria juridicamente impedido de prosseguir.

Eis, em suma, a proposta de alteração legislativa a ser encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente, por ocasião da nova consulta pública que será aberta sobre as mencionadas Resoluções do CONAMA que tratam do EIA/RIMA e do licenciamento ambiental.

Com base nos resultados da pesquisa, existem outras possibilidades de inovação legislativa, sobretudo para fins de melhor delimitação das competências do instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica, evitando que a sua aplicação seja confundida com a do licenciamento ambiental.

Contudo, a Avaliação Ambiental Estratégica ainda não possui existência no ordenamento jurídico brasileiro, e embora existam alguns projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, não há, nestes casos, a perspectiva próxima de abertura para a sociedade opinar. Considerando, por fim, a impertinência técnica e jurídica de se regular a Avaliação Ambiental Estratégica na legislação do licenciamento ambiental, não serão formuladas, neste documento, propostas de alteração relacionadas ao assunto.

ANEXO 2 – PROPOSTA DE TERMO DE REFERÊNCIA PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O Plano, Projeto ou Programa de Comunicação Social é uma obrigação do empreendedor dentro do licenciamento ambiental, que visa a abertura de um canal de comunicação com a sociedade, a fim de informá-la sobre questões mais práticas associadas à realização das obras. As diretrizes deste Plano costumam ser apresentadas no EIA/RIMA, logo no início do processo de licenciamento, mas o órgão ambiental licenciador só costuma exigir a execução do Plano a partir da licença prévia ou de instalação.

Na proposta aqui trazida, o Plano de Comunicação Social já deve ser iniciado logo no momento em que o empreendedor protocola os estudos ambientais no processo aberto de licenciamento ambiental. Portanto, a partir deste momento, inicia-se a execução do Plano. Antes, contudo, recomenda-se ao empreendedor o planejamento adequado do instrumento, com a finalidade de evitar que a fase executiva seja utilizada para a adoção de iniciativas que logicamente a antecedem.

Fase de planejamento (anterior à apresentação dos estudos ambientais ao órgão ambiental licenciador)

Nesta fase, o empreendedor deve traçar um estudo social nas áreas de influência direta e indireta do empreendimento, objetivando a identificação das potenciais partes interessadas. Comunidades tradicionais (índios, quilombolas, caiçaras, ribeirinhos, pescadores, entre outros), associações de bairro, movimento ambientalista, Ministério Público, gestores de Unidades de Conservação, sindicatos, Secretarias e Prefeituras municipais, lideranças locais são os exemplos mais comuns de potenciais partes interessadas no desfecho do licenciamento ambiental. Esta lista, por óbvio, não é exaustiva. Só um estudo específico sobre uma dada realidade social para dimensionar as instituições e as pessoas que devem ser identificadas.

O empreendedor deve reunir todos os dados necessários para estabelecer uma comunicação rápida e eficiente com as instituições e pessoas físicas (endereço físico, eletrônico, e-mail, telefone).

É recomendável que o estudo social, já nesta etapa prévia à execução do Plano de Comunicação Social, levante o histórico recente de inquéritos civis ou ações judiciais envolvendo outros empreendimentos na mesma área de influência. Uma região previamente caracterizada por conflitos socioambientais não justifica uma atenção maior ou menor em relação aos cuidados ambientais. Todo empreendimento deve ser tratado com o mesmo zelo e rigor na observância dos padrões e procedimentos, independente das circunstâncias políticas e sociais. No entanto, há determinados contextos que requerem uma atenção maior do empreendedor no relacionamento com as partes interessadas. E convém ao empreendedor que este dado (histórico ou não de conflitos socioambientais) esteja disponível antes mesmo da formalização do projeto no processo de licenciamento.

Fase de execução (imediatamente posterior à apresentação do projeto e de seus impactos, logo no início do processo de licenciamento ambiental)

Logo no início da execução, como primeira medida a ser tomada, o empreendedor deve comunicar formalmente as instituições e pessoas físicas que forem identificadas como potenciais interessadas na fase de planejamento do Plano de Comunicação Social.

Nesta primeira comunicação formal, o empreendedor deve enviar uma cópia do EIA (e do RIMA, se já tiver o elaborado), esclarecendo a intenção de abrir um canal direto e constante de diálogo com as partes interessadas, com a intenção de esclarecer dúvidas e questionamentos decorrentes da atividade ou empreendimento proposto.

Tanto na fase de planejamento, quanto de execução do Plano de Comunicação Social, nada impede a contratação de uma empresa ou consultoria especializada em comunicação social. Porém, quando as partes passam de potenciais a reais interessadas, ou seja, quando houver resposta da comunicação enviada pelo empreendedor, recomenda-se que um representante do empreendedor com vínculos empregatícios diretos assumam um papel estratégico na aproximação.

Pode haver mais de um representante do empreendedor exercendo o papel de ponto focal no relacionamento com a comunidade e as instituições. O importante é que as pessoas designadas para esta função preencham um perfil muito específico e qualificado: a pessoa deve demonstrar capacidade de articulação, flexibilidade, conhecimento da obra proposta e domínio de um discurso acessível (não excessivamente técnico). Esta pessoa também deve ter um bom trânsito interno nos quadros da instituição que representa, pois o seu papel é também o de intermediar os interesses da sociedade junto ao empreendedor.

Não é recomendável que os representantes designados no início do licenciamento, que já construíram uma relação de transparência, credibilidade e confiança com a sociedade, sejam retirados desta função durante a execução do Plano de Comunicação Social. No entanto, se uma pessoa designada não consegue estabelecer um bom relacionamento com a comunidade, recomenda-se substituí-la o quanto antes. Nos dois casos - tanto de bom quanto de mau relacionamento – não há dificuldade de se constatar. Nas oportunidades abertas de aproximação (reuniões, oficinas, palestras), as partes interessadas podem receber formulários para avaliação do papel dos representantes como interlocutores. São perguntas fechadas, que devem avaliar as qualidades do profissional, não o empreendimento ou os resultados parciais obtidos nas negociações.

Em se tratando de empreendedor integrante da Administração Pública Direta (União, Estados-membros, Municípios e DF), todos os órgãos envolvidos no assunto devem estar presentes na discussão do licenciamento ambiental. Porém, o mais comum é que o empreendedor seja entidade pertencente à Administração Pública Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Nestes casos, emerge a obrigação de o empreendedor se articular com a entidade pública que o criou, a fim de envolvê-la nas discussões. O envolvimento da Administração Pública Direta não pode se restringir à esfera formal ou protocolar. Há que se ter uma efetiva participação, inclusive mediante presença física dos gestores públicos, especialmente quando as demandas da sociedade não puderem ser respondidas pelo empreendedor, mas puderem ser pelo órgão estatal que o criou.

A execução do Plano de Comunicação Social não deve ser interrompida até o fim do licenciamento ambiental. Na verdade, recomenda-se a sua manutenção inclusive

na fase de operação, pois as premissas do Plano colaboram não só para a criação, como para a perpetuação do bom relacionamento do empreendedor com a sociedade e suas instituições.